



**Universidade de Aveiro**  
2013

Departamento de Ciências  
Sociais, Políticas e do Território

**RICARDO  
FILIPE DA  
SILVA  
CARDOSO**

**ESTADO E TERCEIRO SECTOR:  
INDEPENDÊNCIA EM CONTEXTOS DE CRISE**



**RICARDO  
FILIPE DA  
SILVA  
CARDOSO**

**ESTADO E TERCEIRO SECTOR:  
INDEPENDÊNCIA EM CONTEXTO DE CRISE**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor José Manuel Moreira, Professor Catedrático aposentado do Departamento de Ciência Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e do Doutor André Azevedo Alves, Professor Auxiliar Convidado da Universidade Católica Portuguesa

## **o júri**

presidente

Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto  
professora associada da Universidade de Aveiro

vogal - arguente

Professor Doutor Hugo Casal Figueiredo  
professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

vogal - orientador

Professor Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira  
professor catedrático aposentado da Universidade de Aveiro

vogal - coorientador

Professor Doutor André Azevedo Alves  
professor auxiliar convidado da Universidade Católica Portuguesa

## **agradecimentos**

O primeiro e maior agradecimento devo-o aos estimados professores José Manuel Moreira e André Azevedo Alves, pela insuperável disponibilidade, pela paciência que me dedicaram e sobretudo pela assertividade das suas correções e sugestões.

À Santa Casa da Misericórdia de Aveiro agradeço, na pessoa do Senhor Provedor Dr. Lacerda Pais, a total disponibilidade e o prestável acolhimento de que sempre beneficieei, sobretudo por parte da técnica responsável pelo arquivo da instituição, Teresa Martins.

Estou igualmente grato aos sete entrevistados que cederam o seu tempo, o seu nome e as suas recordações em prol deste trabalho: Arq. Cravo Calisto, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria João Esteves, Sr. Bruno Ferreira, Prof. Dr. Jorge Arroiteia, Dr. Carlos Lacerda Pais, Dr. António Coutinho Dias, Dr.<sup>a</sup> Maria da Conceição Almeida.

**palavras-chave**

Terceiro sector, Escolha Pública, estado, Santa Casa da Misericórdia, financiamento público, burocracia, rent-seeking, profissionalização, iniciativa voluntária, liberdade

**resumo**

Este trabalho pretende ser um contributo para que melhor se conheçam e compreendam, à luz da Teoria da Escolha Pública, as características das relações actuais entre as instituições do terceiro sector e o estado. A análise estrutura-se de acordo com dados recolhidos na Santa Casa da Misericórdia de Aveiro segundo quatro variáveis: financiamento público, áreas de actuação, colaboradores e composição e direcção. Conclui-se pela necessidade de um Terceiro Sector independente, que seja um mecanismo eficaz de protecção e promoção social, e sobretudo o reflexo de uma sociedade verdadeiramente livre e responsável.

**keywords**

Third Sector, Public Choice, State, Holy House of Mercy, public funding, bureaucracy, rent-seeking, professionalization, voluntary initiative, freedom

**abstract**

This work intends to be a contribution to better know and understand, in light of the Theory of Public Choice, the characteristics of the actual relations between the institutions of the Third Sector and the State. The analysis is structured according to data collected in the Holy House of Mercy of Aveiro according to four variables: public funding, areas of operation, employees and composition and direction. It concludes the need for a independent Third Sector to be an effective mechanism to social protect and promote and above all a reflection of a society that is truly free and responsible.

# Índice

Índice de tabelas.....	8
Índice de gráficos.....	8
 <b>1. Introdução.....</b>	 <b>9</b>
 <b>2. O terceiro sector e as Misericórdias Portuguesas.....</b>	 <b>12</b>
2.1. O terceiro sector: alternativa e espaço de liberdade.....	12
2.2. As Misericórdias portuguesas: serviço, autonomia e adaptação.....	15
2.3. A Misericórdia de Aveiro: da nacionalização à actualidade.....	19
 <b>3. A teoria da Escolha Pública.....</b>	 <b>23</b>
3.1. Considerações gerais e metodológicas.....	23
3.2. Uma análise económica da política: principais contributos aplicáveis ao terceiro sector.....	25
3.2.1. Princípio da subsidiariedade na acção do estado.....	26
3.2.2. Características da acção colectiva.....	29
3.2.3. Teoria das burocracias e <i>rent-seeking</i> .....	31
 <b>4. Apresentação dos dados relativos à S.C.M.A.....</b>	 <b>35</b>
4.1. Metodologia e procedimentos na recolha de dados.....	35
4.2. Financiamento público.....	37
4.3. Áreas de actuação.....	45
4.4. Colaboradores.....	50
4.5. Composição e direcção.....	56
 <b>5. Argumentos a favor da independência do terceiro sector.....</b>	 <b>62</b>

5.1. Razões de longevidade e confiança nas Misericórdias.....	62
5.1.1. A acção colectiva: proximidade e confiança.....	62
5.1.2. As obras de Misericórdia e a importância da iniciativa voluntária.....	65
5.2. Crescimento do financiamento público e riscos de burocratização.....	68
5.2.1. O risco de burocratização e as suas consequências.....	68
5.2.2. Outras consequências associadas ao aumento do financiamento público....	71
5.3. Profissionalização ao nível técnico e voluntariado.....	74
5.3.1. A racionalidade do técnico e do voluntário: implicações.....	74
5.3.2. Conflito, coexistência ou inclusão: os desafios da profissionalização.....	75
5.4. Vulnerabilidade a grupos de poder e grupos de pressão.....	78
5.4.1. Assimetria de informação e rent-seeking.....	78
5.4.2. A questão da proximidade política.....	80
5.5. Crise do estado providência e âmbito de acção da Misericórdia.....	82
5.5.1. A acção social do estado em discussão.....	82
5.5.2. Sustentabilidade, liberdade e responsabilidade no sistema de Segurança Social.....	84
5.6. Caridade, assistência social e subsidiariedade.....	86
 <b>6. Conclusão.....</b>	 89
 <b>7. Referências bibliográficas.....</b>	 92
7.1. Fontes primárias (arquivo da S.C.M.A.).....	92
7.2. Bibliografia geral.....	94
7.3. Legislação.....	98
 <b>8. Anexos.....</b>	 99



## **Índice de Tabelas**

Tabela 1 - Entrevistados por período de gestão (1980-2010).....	36
Tabela 2 - Área e financiamento das actividades desenvolvidas pela S.C.M.A. (1980-2010).....	48

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 1 - Evolução do financiamento público e do total de receitas da S.C.M.A. (1980-2010).....	38
Gráfico 2 - Evolução da taxa de inflação em Portugal (1980-2010).....	40
Gráfico 3 - Evolução da percentagem de financiamento público no total de receitas da S.C.M.A. (1980-2010).....	41
Gráfico 4 - Evolução da despesa com pessoal e do total de despesa na S.C.M.A. (1980-2010).....	51
Gráfico 5 - Evolução da percentagem da despesa com pessoal no total de despesa da S.C.M.A. (1980-2010).....	53
Gráfico 6 - Evolução do número de irmãos da S.C.M.A. (1980-2010).....	57

## 1. INTRODUÇÃO

Assistimos hoje, no Ocidente, a um dilema sem precedentes na História: a crise do estado social. Durante décadas foi criado e sustentado um modelo político, económico e social em que o estado, para além das funções de soberania (que incluem a ordem e a justiça), pretendeu garantir a todos os cidadãos educação, saúde e segurança social. O estado, concretamente o português, comprometeu-se a prosseguir o bem-estar dos cidadãos, conforme dita a Constituição da República.<sup>1</sup>

Este modelo, todavia, pressupunha um crescimento económico considerável que, não se verificando, deixa o estado a braços com as expectativas elevadas dos seus cidadãos, mas sem os meios para as satisfazer.<sup>2</sup> O resultado, que aliás é visível progressivamente por todo o ocidente a partir da década de 70, tem sido o impulso para transformar o estado social num *Estado Regulador* ou num *Estado Garantia*. Esta não é, todavia, uma tendência consensual e a discussão que tem gerado é bastante complexa, inclusive porque as experiências de *regulação* e de *garantia* levantam os seus próprios problemas: quanto à independência do regulador e quanto à liberdade de escolha, respectivamente.<sup>3</sup>

Não é nosso objectivo fazer aqui essa discussão, pelo que consideraremos apenas que a referida transição de um estado social para um *Estado Regulador* ou para um *Estado Garantia* são, grosso modo, a tentativa de assegurar que os cidadãos têm acesso a bens e serviços que o próprio estado considera básicos, sem que seja necessariamente a sua Administração a prestá-los. Daqui resulta, necessariamente, que o estado terá de se socorrer, para prosseguir os seus fins, quer do sector privado, quer do terceiro sector, isto é, das iniciativas voluntárias de utilidade pública que emanam da sociedade civil.

Ora, dado que os cidadãos estão hoje, em muitos países, sufocados pela carga fiscal que visa pagar as dívidas públicas, será de esperar que o terceiro sector seja o melhor aliado dos estados, tanto quanto prossiga fins públicos, de forma essencialmente não-lucrativa e com independência relativamente ao poder político. Assim, e porque já

---

<sup>1</sup> Cf. Art.º 9º alínea d) da Constituição da República Portuguesa, bem como os artigos nº 63º, 64º e 74º.

<sup>2</sup> Vejam-se, por exemplo, a impossibilidade de desvalorização cambial no contexto da moeda única europeia.

<sup>3</sup> Para uma síntese dos principais problemas relacionados com estes temas, ver *O Estado Garantia e a Regulação* (Cabral, 2007, pp. 20-23) e *Estado Garantia: O Estado Social do Século XXI?* (Adão da Fonseca et al., 2007, pp. 24-43).

assistimos, hoje, a um crescente recurso do estado português, por exemplo, a Instituições Particulares de Solidariedade Social como as Misericórdias, importa ter a certeza de que estas instituições cumprem aqueles três requisitos: prosseguem fins públicos, sem objectivos lucrativos e com pretensão de independência face ao poder público.

No que respeita a uma melhor percepção deste “recuo” do estado, a teoria da Escolha Pública tem dado um contributo fundamental para compreendermos que o estado não falhou apenas pelo fraco desempenho das economias. Com base em abordagens que enfatizam o individualismo metodológico e uma visão inorgânica do estado, tem chamado a atenção para a quase ingénua convicção de que os decisores políticos encarnam os interesses da colectividade, enquanto na prática eles tendem, como os restantes indivíduos, a tomar decisões em benefício próprio. Daqui resulta que o estado, seja nos seus órgãos de soberania, seja nos administrativos, pode acabar por tomar decisões enviesadas pelos interesses dos seus titulares.

A nossa pretensão é dar um contributo para uma melhor compreensão da actividade das instituições do terceiro sector e do modo como o seu relacionamento com o estado pode afectar ou condicionar o desenvolvimento das suas funções. Isto porque, se estas instituições não forem verdadeiramente independentes do poder público, serão então agentes administrativos disfarçados, estando sujeitas às mesmas deturpações que a Teoria da Escolha Pública denuncia nos agentes políticos e administrativos do estado. Do mesmo modo, se dependerem maioritariamente de financiamento estatal, como sobreviverão à necessidade imperiosa do estado reduzir o seu orçamento precisamente nas áreas que lhe consomem quase a totalidade da despesa: saúde, educação e segurança social?<sup>4</sup>

Pretendemos complementar esta abordagem teórica com o estudo de uma instituição do terceiro sector, a Santa Casa da Misericórdia de Aveiro (de ora em diante S.C.M.A.), no período entre 1980-2010, estudo este que incidirá fundamentalmente sobre quatro variáveis: *financiamento público*, *áreas de actuação*, *colaboradores* e, por último, *composição e direcção*. A partir dos dados recolhidos, discutiremos as características das relações entre as organizações do terceiro sector e o estado, bem como as consequências que advêm dessas relações.

---

<sup>4</sup> Cf., por exemplo, os dados da execução orçamental de 2012 (Pordata, acessível em <http://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+do+Estado+execucao+orcamental+por+algumas+funcoes-720>)

Assim, a primeira fase é dedicada a um enquadramento teórico que servirá de base ao restante trabalho, e que incidirá sobre o terceiro sector (capítulo 2) e sobre a Teoria da Escolha Pública (capítulo 3). No capítulo relativo ao terceiro sector enfatizaremos a história e o papel das Misericórdias portuguesas, nomeadamente da S.C.M.A., enquanto no capítulo relativo à Teoria da Escolha Pública serão destacados os contributos desta teoria que melhor se aplicam ao terceiro sector.

Note-se, contudo, que o principal propósito deste trabalho não é fazer uma abordagem histórica ou mesmo social do tema, mas teórica e económica, enquadrada no contexto das políticas públicas. É este, aliás, o motivo pelo qual recorreremos a uma teoria económica – a Teoria da Escolha Pública – como instrumento de análise. Apesar disto, tentaremos ser tão rigorosos quanto possível no enquadramento social e histórico dos temas, com a consciência clara de que todas as abordagens pecam - inclusive as históricas - por incompletas: dificilmente algumas páginas resumem 500 anos de história.

Numa segunda fase do trabalho, são apresentados sumariamente os dados recolhidos no arquivo da S.C.M.A. e em entrevista (capítulo 4), que serão depois discutidos à luz da Teoria da Escolha Pública - a partir das quatro variáveis atrás referidas - enquanto ilustração do tipo de relações que existem entre as organizações do terceiro sector e o estado e das consequências associadas a estas relações (capítulo 5).

Na investigação que fizemos no arquivo da S.C.M.A., pese embora o nosso esforço de rigor, é extremamente importante ter presente que os dados recolhidos têm um valor meramente indicativo, servindo contudo para dar suporte empírico e também para ilustrar a discussão que pretendemos realizar. Como tantas outras instituições seculares, a S.C.M.A. está hoje a fazer um trabalho notável de conservação, classificação e publicação do seu arquivo, esforço este que, todavia, ainda não está completo. Admitimos, portanto, que haja elementos aos quais não conseguimos aceder, razão pela qual, para não sobrevalorizarmos os dados recolhidos, resolvemos completá-los com entrevistas orientadas a elementos ligados à direcção da S.C.M.A. no período em análise. Ainda assim, qualquer erro na recolha de dados deve ser atribuído às nossas próprias limitações e nunca à prestável disponibilidade que recebemos por parte dos responsáveis da instituição.

## 2. O TERCEIRO SECTOR E AS MISERICÓRDIAS PORTUGUESAS

### 2.1. O terceiro sector: alternativa e espaço de liberdade

De acordo com Carlota Quintão (2004, p. 2), o termo *terceiro sector* foi usado pela primeira vez em 1979 e desde então a sua utilização tem sido crescente, sobretudo a partir do final da década de 1990. É um conceito muito abrangente, englobando organizações tão diversas como associações, mutualidades, cooperativas, fundações ou organizações religiosas, entre muitas outras. Esta é a razão pela qual muitas vezes esta realidade é designada por termos como *economia social*, *economia solidária* ou *sector não-lucrativo*, termos cuja diferenciação só parece relevante no plano internacional.<sup>5</sup>

Para o propósito deste trabalho, consideremos simplesmente que o termo terceiro sector se refere a um conjunto diversificado de organizações que, produzindo e distribuindo bens ou serviços, não pertencem ao sector público (esfera do estado) ou ao sector privado-lucrativo (esfera comercial).<sup>6</sup> Nascem, portanto, da vontade e livre iniciativa privada, mas têm fins altruístas, comunitários ou simplesmente grupais, enquanto prossigam os interesses de outros indivíduos, dos indivíduos de toda uma comunidade, ou apenas de um determinado grupo, respectivamente.

Segundo Quintão (2011, p. 8) - apoiando-se em Carreira (1996) - encontramos a génese europeia desta diversidade de organizações no século XIX, enquanto diferentes correntes ideológicas liberais, das mais conservadoras às mais socialistas<sup>7</sup>, davam origem a

---

<sup>5</sup> Para um aprofundamento deste tema, cf. Moulart, F. e Ailenei, O. (2005). Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: a Conceptual Synthesis from History to Present. *Urban Studies*, vol. 42 (11), 2037–2053. doi: 10.1080=00420980500279794 ou ainda Chaves, R. e Monzón, J. L. (2007). *A Economia Social na União Europeia - Síntese*. International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Economy (CIRIEC) e Comité Económico e Social Europeu.

<sup>6</sup> Evers e Laville et al. (2005), entendem que as organizações do terceiro sector ocupam um espaço intermédio e híbrido entre os três vértices de um triângulo, mercado, estado e esfera doméstica, podendo aproximar-se mais de uns do que de outros.

<sup>7</sup> Para a diferenciação das correntes ideológicas liberais consultar Moreira, J. M., (1996). *Liberalismos: entre o conservadorismo e o liberalismo*. Ed. Pedro Ferreira, Lisboa.

diferentes movimentos sociais. Os mais relevantes foram o corporativismo, o mutualismo e o associativismo, embora em Portugal estes movimentos não se tenham desenvolvido tanto como em outros países da Europa com maior grau de industrialização e urbanização, o que também se deve à forte presença da Igreja Católica no país.

Progressivamente, e à medida que surgiam as primeiras medidas de protecção social pelos estados, estes movimentos foram sendo reconhecidos e enquadrados legalmente, mesmo que com regimes jurídicos muito distintos. Foi uma etapa muito importante para a sua afirmação e expansão, sendo que em Portugal o número de cooperativas e de associações de socorros mútuos, por exemplo, cresceu exponencialmente no início do século XX.<sup>8</sup>

Em meados deste século, a expansão do estado social que se verificou na Europa do pós-guerra resultou, grosso modo, no desenvolvimento de um modelo bipartido entre o Mercado, responsável pela acção económica lucrativa, e o estado, responsável pela acção social redistributiva, que pretendia corrigir as ineficiências do Mercado. Esta bipolaridade entre o sector público e o sector privado (lucrativo) deixou as organizações do terceiro sector num campo indefinido e, naturalmente, exposto. O resultado foi, por um lado, uma forte *instrumentalização* das organizações do terceiro sector ligadas aos serviços sociais por parte dos estados, nomeadamente na implementação dos seus sistemas de protecção social e na prestação de serviços sociais.<sup>9</sup> Por outro lado, operou-se uma aproximação por parte das organizações mais tradicionais a modelos e lógicas quer do sector público, quer do sector privado, muitas vezes em detrimento dos seus princípios originais, fenómeno designado por *isomorfismo institucional* (Quintão, 2011, p. 9).

Foi ainda durante a década de 1970, todavia, que o estado social, difundido por toda a Europa Ocidental, começou a demonstrar não ser capaz de corresponder às expectativas que tinha gerado, sobretudo em relação ao emprego, ao combate à pobreza e exclusão social e à protecção social. Trata-se daquilo a que, de uma forma geral, designamos por *crise do estado social*, e que corresponde a uma série de crises económicas, financeiras,

---

<sup>8</sup> Para o aprofundamento deste tema consultar Namorado, R. (1999). "Cooperativismo e Política Social em Portugal", in Barros, C. P.; Gomes, J. (org.). *Cooperativismo, Emprego e Economia Social em Portugal*. Lisboa: Vulgata. e Carreira, Henrique Medina (1996). "As Políticas Sociais em Portugal", in Barreto, A. (org.). *A Situação Social em Portugal 1960-1995* (p. 365-498). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

<sup>9</sup> Trata-se, aliás, de um fenómeno muito bem ilustrado pelo caso das Misericórdias portuguesas depois da revolução de 1974, tema a que voltaremos mais tarde.

sociais e políticas que, alternada ou conjuntamente, se têm sucedido desde então e que permanecem actualmente.

É neste contexto que, segundo Quintão (2011, pp. 10-16), se têm verificado duas tendências no terceiro sector: uma de *recomposição*, marcada pelo surgimento de uma nova vaga de iniciativas da sociedade civil, muitas vezes com novas lógicas de organização e intervenção<sup>10</sup>; outra de *renovação*, uma vez que as organizações tradicionais inovam nos seus processos de intervenção, organização e gestão mas, simultaneamente, reafirmam os princípios e valores que constituem a sua identidade.

Estas duas tendências, acompanhando a crise do estado social, permanecem hoje e são, em Portugal, extremamente actuais. São tendências que parecem reflectir, não apenas a necessidade de responder a problemas sociais que o *Welfare State* não foi capaz de solucionar, mas também à recuperação pela sociedade civil de um espaço de iniciativa que o estado monopolizara. De facto, é inegável que as organizações do terceiro sector têm revelado, em Portugal como noutros países, grandes potencialidades em sectores como a educação, a saúde e a protecção social, ou mesmo em outros, como a justiça<sup>11</sup>. No entanto, este regresso da sociedade civil e a redescoberta do terceiro sector têm ainda outra grande potencialidade: relembram “a importância de uma nova cultura capaz de fazer frutificar uma sociedade civil livre e forte, mais dinâmica e vertebrada” (Moreira, 2009, p. 71),<sup>12</sup> um tema a que voltaremos mais adiante.

Mas também o terceiro sector, apesar das virtudes e potencialidades que lhe são reconhecidas, tem fragilidades. Nomeadamente as duas que já se verificaram na história e foram referidas antes: o risco de instrumentalização e de isomorfismo institucional. Hoje, como antes, o risco do terceiro sector ser instrumentalizado pelo estado (seja pelas instituições públicas, seja pelos grupos de interesses que actuam na esfera pública), acarreta quase sempre uma consequência: as suas organizações afastam-se da identidade original e aproximam-se do sector público ou privado, perigos que devem ser conhecidos e prevenidos, sob pena de anularem as virtudes e potencialidades que antes referimos.

---

<sup>10</sup> Veja-se o caso das iniciativas de desenvolvimento local ou até das organizações internacionais de comércio justo.

<sup>11</sup> A este respeito, ver Mullins, D., Rees, J. e Meek, R. (2011). Open Public Services and the Third Sector: what's the evidence? *Research in Public Policy*, Winter 2011(13), 15-17.

<sup>12</sup> Para um aprofundamento deste tema, ver também Moreira, J. M. (2002). *Ética, Democracia e Estado. Para uma nova cultura da Administração Pública*. Cascais: Principia.

A melhor forma de o fazer é seguramente conhecer o que de facto caracteriza estas organizações, o que as identifica, para que qualquer desvio ou deturpação seja facilmente identificável. Embora haja ainda muito a fazer a este respeito, têm sido alcançados importantes progressos, nomeadamente na Europa. A investigação tem apontado como principais elementos caracterizadores e delimitadores das organizações do terceiro sector os seguintes: primazia do indivíduo e valorização do objecto social sobre o capital, adesão livre e voluntária, autonomia face ao poder público, não maximização do lucro e democracia interna (Quintão, 2011).<sup>13</sup>

Entre estes aspectos, parece claro que os critérios mais relevantes para distinguir uma organização do terceiro sector de uma organização do sector privado lucrativo são a secundarização do capital e a não-maximização do lucro. Por outro lado, e com mais relevância nas economias com uma forte presença do estado, o critério mais relevante para distinguir uma organização do terceiro sector de uma organização do sector público parece ser a autonomia face ao poder público. Estes são os critérios que nos permitem perceber qual o grau de renovação e de recomposição que está, efectivamente, a ter lugar hoje nas organizações do terceiro sector.

## **2.2. As Misericórdias portuguesas: serviço, autonomia e adaptação**

Fruto do processo que temos vindo a referir, o terceiro sector português é, actualmente, uma realidade dinâmica, complexa e muito diversificada<sup>14</sup>. Entre as organizações que mais se destacam no âmbito da acção social, sobretudo devido ao seu enquadramento jurídico, estão as Instituições Portuguesas de Solidariedade Social (IPSS). Um estudo recente estima que o peso destas instituições na economia portuguesa em 2008 “terá sido certamente superior a 1.7% do valor acrescentado bruto, 2.9% das remunerações e 2.4% do consumo final” (Sousa et al., 2012, p.10).

Entre estas instituições, que o mesmo estudo reconhece *multisseculares*, estão as Misericórdias. De facto, a importância que a sociedade portuguesa reconhece às

---

<sup>13</sup> Acerca dos progressos na investigação europeia, ver Evers, A. e Laville, J. et al. (2005). “Defining the third sector in Europe”, in Evers, A. e Laville, J. (org.). *The Third Sector in Europe* (p. 11-42). Reino Unido: Edward Elgar (ed.).

<sup>14</sup> Para uma ilustração deste fenómeno, ver anexo 1.



Misericórdias deve-se, para além da sua actividade actual, a mais de cinco séculos de história que têm feito destas instituições uma referência na área da assistência social. Não temos intenção, e tão pouco competência, para fazer esta história, obra que aliás parece estar longe de terminada apesar do recente contributo das *Portugaliae Monumenta Misericordiarum*. Limitar-nos-emos, portanto, a abordar os factos históricos mais relevantes para o propósito deste trabalho.

As Misericórdias podem ser definidas como confrarias ou irmandades que, apesar da inspiração cristã e da identidade marcadamente católica, mantêm uma natureza jurídica civil e desenvolvem actividades de carácter social dirigidas para o exterior de si próprias (Sá e Lopes, 2008). Por outras palavras, são grupos de fiéis que, localmente, coordenam esforços para levar a cabo obras de caridade, mantendo a sua existência e a sua acção no âmbito do direito privado.

A primeira Misericórdia foi fundada em Lisboa, em 1498, pela Rainha D. Leonor, com o fim de praticar as 14 obras de caridade, espirituais e materiais. A abundância dos cofres do Reino permitiu este gesto de afirmação face às instituições da Igreja, e a partir de então foram fundadas Misericórdias “um pouco por toda a parte onde havia portugueses” (Sá e Lopes, 2008, p. 25), mesmo que a disponibilidade financeira da Coroa não se mantivesse tão abundante. Embora com um ritmo variado ao longo destes cinco séculos, a fundação de novas Misericórdias manteve-se: entre 1910 e 2000, por exemplo, foram criadas 79 novas Misericórdias (Paiva et al., 2010).

Entre os antecedentes medievais das Misericórdias estão as ordens mendicantes, a acção dos leigos organizados em outros tipos de confrarias ou mesmo a invenção, em Itália e ainda durante o século XIV, de todo o tipo dos modelos assistenciais que as Misericórdias viriam a adoptar. Saliente-se, no entanto, que as Misericórdias portuguesas se distinguem das demais, nomeadamente as italianas, por procurarem abarcar todas as obras de misericórdia, enquanto aquelas concentram a sua acção em uma ou duas dessas obras (Sá e Lopes, 2008).

Sobretudo porque, em regra, não tinham instalações próprias, a primeira obra material que as Misericórdias portuguesas desenvolveram foi a visita aos pobres, aos doentes e, acima de tudo, aos presos. Como sugere este último caso, em que era muito forte a analogia com a alma encarcerada, os documentos que existem desta altura apontam a

*caritas*, isto é, o amor pelo próximo, como fundamento de toda a actividade, contendo muitas referências aos textos evangélicos.

Outras obras materiais se foram juntando à visita, como a administração de hospitais – particularmente a partir do Concílio de Trento, no séc. XVI –, ou a criação de expostos, à medida que as Misericórdias foram incorporando antigas instituições de caridade ou fundando novas instituições. O crescimento foi tal que, para acorrer a todas as obras espirituais e materiais, estas irmandades foram recrutando uma multidão de assalariados e tornaram-se progressivamente “máquinas burocráticas e financeiras muito complexas” (Sá e Lopes, 2008, p. 45) e, simultaneamente, muito relevantes no plano local.

De facto, à medida que o seu prestígio cresceu, aumentaram também as doações de propriedades fundiárias, sobretudo em testamento. O consequente enriquecimento, aliado muitas vezes à proximidade com as elites locais, fez das Misericórdias um dos dois polos de poder mais importantes ao nível local, a par das Câmaras. Para tal contribuiu também o facto de muitas das Misericórdias se terem convertido em verdadeiras instituições financeiras, aceitando depósitos e, sobretudo, emprestando dinheiro a juros. Esta foi, aliás, uma actividade que perdurou por vários séculos, tendo em diversas ocasiões estado na origem da ruptura financeira das Misericórdias devido a fenómenos como a inflação e o incumprimento.

Na verdade, pode dizer-se que, com algumas *nuances*, as Misericórdias acompanharam, primeiro o Reino, depois a República, nas suas crises financeiras. Em parte devido aos fenómenos que já referimos, como a inflação, em parte devido à própria acção do poder central: é preciso não esquecer que, quer a Coroa, quer os governos da República, sempre foram uma importante fonte de financiamento das Misericórdias. Crises financeiras como a de meados do século XVIII, provocadas pela inflação e créditos mal parados, ou a de 1914-16, causadas pela guerra e pneumónica que depreciaram os preços e empobreceram as populações (Sá e Lopes, 2008), foram muito lamentadas e difíceis de superar, mas também levaram à criação de novas formas de receita. Disso são exemplos a quotização dos membros, a organização de eventos desportivos e culturais ou os cortejos de oferendas, todos eles respostas às crises de financiamento que as duas grandes guerras do século XX impuseram (Paiva et al., 2010).

Outro aspecto muito relevante é a relação que as Misericórdias estabeleceram, ao longo da sua história, com a Igreja, por um lado, e com os poderes públicos, por outro.

Relativamente à Igreja, podemos considerar duas fases distintas, divididas temporalmente pelo Código Administrativo de 1940. De facto, desde a sua criação por iniciativa da Coroa - que como já referimos é considerado um gesto de afirmação face às instituições da Igreja - as Misericórdias permaneceram formalmente separadas da organização eclesiástica pelo seu estatuto jurídico privado.

No entanto, o referido código lançou a confusão ao considerar as Misericórdias associações canonicamente erectas, dando azo a uma disputa que, apesar de ser actualmente muito discreta, ainda não está resolvida. Se a Igreja defende uma natureza jurídica pública para as Misericórdias, que estariam portanto sob a sua jurisdição, as Misericórdias reafirmam a sua natureza jurídica privada, e portanto independência relativamente às instituições eclesiásticas. Atendendo à história das Misericórdias, a maioria dos autores defende a sua natureza jurídica privada, apontando a disposição do Código Administrativo de 1940 como uma intervenção equívoca do legislador aproveitado por alguns sectores eclesiásticos, tese esta que continua a vigorar na prática.<sup>15</sup>

Já quanto à relação das Misericórdias com os poderes públicos, podemos dizer que a regra tem sido a autonomia. Apesar da especial protecção e jurisdição régia de que sempre beneficiaram, a tutela da coroa foi muito pouco interveniente e as suas raras intervenções tiveram origem, por norma, em denúncias internas. Esta relação global de autonomia teve, contudo, importantes excepções.

Uma delas foi a intervenção pombalina, com medidas como a obrigatoriedade de todas as Misericórdias se regularem pelo compromisso da congênere de Lisboa ou das Mesas cessantes apresentarem as suas contas perante o Provedor de Comarca. Já no período da monarquia constitucional, encontramos duas outras excepções na extinção da Misericórdia de Lisboa<sup>16</sup> e na *lei da desamortização*, de 22 de Agosto Junho de 1866. Esta lei, que impôs a venda do património não necessário às actividades pias ou beneficente e a aplicação do produto em títulos de dívida pública, foi uma operação altamente vantajosa

---

<sup>15</sup> Para um aprofundamento deste tema, ver Sá, I. G. e Lopes, M. A. (2008). *História Breve das Misericórdias Portuguesas*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 107-115 e Paiva, J. P. (coord.) et al. (2010), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum: Misericórdias e Secularização num Século Turbulento (1910-2000)*, Vol. 9 – Tomo 1. Lisboa: União das Misericórdias Portuguesas, pp. 26-30.

<sup>16</sup> A instituição que hoje designamos por Santa Casa da Misericórdia de Lisboa não é, como vulgarmente se considera, uma Misericórdia tutelada pelo Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Em rigor, esta instituição não é uma Misericórdia desde 1834 (cf. Sá, I. G. e Lopes, M. A. (2008). *História Breve das Misericórdias Portuguesas*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 87-89).

para o Tesouro mas muito prejudicial para Misericórdias, obrigadas a vender ao desbarato (Sá e Lopes, 2008).

O século XX, por fim, também nos oferece duas importantes excepções à autonomia das Misericórdias: a Primeira República, que colocou toda a assistência pública sob a alçada do governo, através da Direcção Geral de Assistência, e o período que se seguiu a 1974, concretamente o designado por PREC (Processo Revolucionário em Curso), onde a intervenção central chegou à nacionalização de uma parte muito significativa do património das Misericórdias, nalguns casos mesmo ocupado ilegítimamente (Paiva et al. 2010).

Apesar de, como vimos, a autonomia face à Igreja e ao poder público ter prevalecido ao longo da história das Misericórdias, é importante ter presente que, sobretudo no plano local, houve frequentemente grupos organizados que tentaram dominar as Misericórdias, como aconteceu em Coimbra em 1700 e 1910. “Assim o fez a nobreza setecentista e na centúria imediata a maçonaria, os partidos políticos e a Igreja” (Sá e Lopes, 2008, p. 83).

Com maior ou menor autonomia, em períodos de abundância como em períodos de crise financeira, através de inúmeras transformações políticas, culturais e sociais, as Misericórdias têm sido capazes de se adaptar e de afirmar o seu valor, que a sociedade, por norma, tem reconhecido. Se, a partir de meados do século XIX, a adaptação passou por introduzir eleições directas, extinguir a divisão entre os confrades de primeira e segunda classe e admitir mulheres (Sá e Lopes, 2008), no século XX a mesma capacidade de adaptação está patente quer nos sucessivos congressos que resultaram na formação da União das Misericórdias Portuguesas, quer no reconhecimento das Misericórdias como *peças colectivas de utilidade pública*<sup>17</sup> e o consequente enquadramento no quadro legal das IPSS, que hoje mantêm.

### **2.3. A Misericórdia de Aveiro: da nacionalização à actualidade**

---

<sup>17</sup> Não devemos confundir a natureza privada destas instituições com o seu reconhecimento pelo Estado, através de lei própria (DL 460/77 de 7 de Novembro), como *peças colectivas de utilidade pública*. Aquela diz respeito à identidade (jurídica) das instituições, este à sua utilidade.

Embora não existam documentos que expressamente o comprovem, como o documento da sua fundação ou o compromisso inicial, crê-se que a Santa Casa da Misericórdia de Aveiro (S.C.M.A.) foi fundada por D. Manuel ainda no ano de 1498.<sup>18</sup> De resto, nestes cinco séculos de história a S.C.M.A. tem percorrido, de uma forma geral, os mesmos caminhos das suas congéneres: “na luta contra a pobreza e na protecção aos presos nos séculos XVI e XVII, (...) no culto da morte e tranquilização das consciências na crise do séc. XVII e XVIII, (...) no dinamismo do progresso hospitalar e assistencial (roda das crianças enjeitadas, hospitais de leprosos, coléricos, sífilíticos) dos sécs. XIX e XX” e hoje “na primeira linha da assistência à Terceira Idade, à Infância mais carenciada, aos marginalizados da sociedade” (Barreira, 1998: 13-14). Por este motivo, não nos deteremos com a apresentação de toda a história da S.C.M.A., e centraremos a nossa atenção apenas na evolução histórica do seu hospital, um ponto essencial, veremos, para que se compreendam as três décadas sobre as quais incidirá a nossa análise.

Como referimos anteriormente, desde o Concílio de Trento (séc. XVI) que as Misericórdias vinham administrando cada vez mais hospitais, por elas criados ou incorporados, mas é nos séculos XIX e XX que a actividade hospitalar assume verdadeiro destaque na ação das Misericórdias. De facto, até 1974 as Misericórdias não só administravam a maioria dos hospitais em todo o país<sup>19</sup>, como assumiam um papel tão relevante e reconhecido que nem a Primeira República, apesar de algum radicalismo ideológico inicial, deixou de proclamar que as Misericórdias eram um apoio imprescindível no campo da assistência (Paiva et al., 2010).

Assim sucedeu também com a S.C.M.A.. A primeira indicação documental da existência do hospital da Misericórdia data de 1611 e o primeiro livro com a relação da entrada de doentes começa em 1615. O hospital funcionava então nas traseiras da igreja da Misericórdia e tinha, tal como a maioria dos restantes naquela época, uma dimensão ainda bastante reduzida apesar da crescente afluência de doentes: a título de exemplo, os seus 130m2 permitiam internar 19 doentes em 1618 e 37 em 1621 (Barreira, 1998).

---

<sup>18</sup> Para as razões que fundamentam esta posição ver Barreira, M. (1998). *Santa Casa da Misericórdia de Aveiro – Poder, Pobreza, Solidariedade*. Aveiro: Santa Casa da Misericórdia de Aveiro, pp. 51-53 ou ainda Neves, A. (1998). *A Misericórdia de Aveiro nos Séculos XVI e XVII – “A Major do Mundo, pois ohe do Reyno”*. Aveiro: Santa Casa da Misericórdia de Aveiro, pp. 42-44.

<sup>19</sup> À data referida as Misericórdias detinham um hospital central (H. Santo António), todos os regionais e quase todos os sub-regionais, com excepção dos hospitais de Alcanena, Condeixa, Nazaré, Poiães e Vila Nova de Ourém, localidades onde não havia Misericórdia ou lhe era impossível a administração do hospital (Fonseca, 1996).

Em 1814 a Mesa da S.C.M.A. analisa a necessidade urgente de construir um novo hospital, decisão que é tomada apenas em 1856. Em três anos a obra fica pronta e é inaugurado aquele que designam por *Hospital Novo*, a sul da Igreja da Misericórdia na Rua Direita. Apesar de algumas dificuldades financeiras iniciais, este hospital rapidamente alcança o pleno funcionamento e, em 1883, é já um exemplo no evoluir da higiene e medicina. Mas também este hospital já não é suficiente para as necessidades da cidade, pelo que se decide fazer um novo hospital, inaugurado em 1918 onde hoje funcionam os blocos 1, 2, 3 e 4 do actual hospital distrital.

A história repete-se em meados do século XIX, quando se torna evidente que é necessário aumentar a capacidade do hospital para servir a população de um concelho, também ele, em franco crescimento. Assim, quando se deu a *Revolução dos Cravos*, tinha já sido inaugurado um novo pavilhão – actualmente o bloco 6 – e estava em curso a construção de um outro – o actual bloco central. Além disso, já desde 1971 que a Mesa Administrativa da Misericórdia, com base em estudos realizados nessa altura, considerava que nem estas obras seriam suficientes, e portanto já preparava, com conhecimento e colaboração do Ministério das Corporações de Saúde e Assistência, a ampliação necessária (Barreira, 2001).

A centralidade do hospital na actividade e no empenho da Misericórdia era tal que a sede da Misericórdia já funcionava numa secção do hospital e, à semelhança do que acontecia em quase todo o país, o próprio conceito de Misericórdia e hospital começavam a confundir-se: “ir à Misericórdia era ir ao Hospital” (Barreira, 2001: 121). Este facto tem uma expressão muito clara nas contas da S.C.M.A., que eram praticamente as contas do hospital.<sup>20</sup>

Assim, a nacionalização do hospital na sequência da revolução de 25 de Abril de 1974 teve um tal impacto na S.C.M.A. que quase determinou a sua extinção. De facto, apenas 11 dias depois da revolução foram iniciadas as diligências para a transferência do hospital para o estado. A Mesa Administrativa da Misericórdia fez ainda uma tentativa para manter a administração do hospital, admitindo a participação de uma Comissão de Gestão nomeada pelos funcionários do hospital, mas esta pretensão não teve sucesso. Convencida de que sem hospital não haveria Misericórdia, a Mesa Administrativa acabou

---

<sup>20</sup> Em 1974, por exemplo, a despesa do hospital representou 94,9% do total de despesas da instituição (24087019\$58 em 25385506\$26) e a receita 96% das receitas totais (22014863\$80 em 22929832). Cf. Relatório e Contas do Exercício de 1974, p. 42.

por renunciar ao seu mandato, sendo nomeada uma Comissão Administrativa para a substituir. Entretanto, foi assinado, a 30 de Abril de 1975, o protocolo que transferia a administração do hospital para o estado e, a 9 de Agosto de 1976 foi emitido um despacho com a nomeação de uma Comissão Liquidatária da Misericórdia de Aveiro (Barreira, 2001).

Este foi, com certeza, um dos momentos mais importantes da história da S.C.M.A. ou, pelo menos, uma das transições mais importantes. Isto porque a Comissão Liquidatária acabou por não concretizar a tarefa de que estava incumbida. Na verdade, um grupo de cidadãos de Aveiro, em diálogo com o Governo, assumiu os destinos da Misericórdia e, a 27 de Maio de 1977 tomava posse como Comissão Administrativa da S.C.M.A.. Ainda nesse ano foram inventariados e avaliados os bens da Misericórdia e iniciadas diligências para a instalação de um lar no Concelho.

Com efeito, a área que este grupo escolheu para iniciar a sua acção social, atendendo à necessidade da população local, foi o apoio à terceira idade. Em 1983 entrou em funcionamento um pequeno centro de dia, a funcionar num prédio na Avenida Dr. Lourenço Peixinho, e em 1987 essa valência foi transferida para um edifício com melhores condições, em Esgueira, onde passou a funcionar em conjunto com um mini-lar de idosos e um serviço de apoio domiciliário. No entanto, a própria designação *mini-lar*<sup>21</sup> é reveladora da ambição da S.C.M.A.: criar um complexo social capaz de responder às necessidades do Concelho de Aveiro no apoio à terceira idade, ambição que culmina na entrada em funcionamento, em Setembro de 1996, do Complexo Social da Moita.

Entretanto, os edifícios que já referimos e outros foram aproveitados para instalar novas valências e a Misericórdia foi alargando a sua área de actuação a campos como o da educação, emprego e formação profissional, emergência social e, curiosamente, à prestação de cuidados de saúde. A par do crescimento no número e na capacidade destas valências, dedicadas à área social, ao longo destas últimas três décadas a S.C.M.A. tem também promovido a preservação e divulgação do seu património. São disso exemplos o Gabinete de Conservação e Restauro e as Galerias de Exposição, ou ainda o Arquivo, sem o qual este trabalho não seria possível.

---

<sup>21</sup> A expressão é usada nos Relatório e Contas (ver, por ex., o Relatório e Contas de 1986, p. 4).

### 3. A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

#### 3.1. Considerações gerais e metodológicas

No quadro de uma apresentação breve e sistemática da Teoria da Escolha Pública<sup>22</sup>, podemos assumir que esta se desenvolveu essencialmente da década de 1950 em diante, a partir dos trabalhos de autores como Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957), e, em especial, James Buchanan e Gordon Tullock (1962). Na verdade, podemos encontrar os fundamentos desta teoria bem antes, no pensamento político de Maquiavel ou Hobbes<sup>23</sup>, mas foi apenas na segunda metade do século XX que a Teoria da Escolha Pública ganhou relevância na análise económica, como reação crítica à forte intervenção estatal nas economias.

Grosso modo, esta intervenção dos estados nas economias, facilitada pelas recentes experiências de Guerra Total<sup>24</sup> e impulsionada pela vontade de implementar a denominada *economia do bem-estar*<sup>25</sup>, foi pouco contestada no meio académico e científico até ao surgimento da Teoria da Escolha Pública. A análise económica tendia a debruçar-se apenas sobre o mercado e as suas dinâmicas, e portanto a intervenção estatal a que nos referimos era justificada pelas situações em que o mercado não obtinha, por si só, os resultados económicos ou sociais desejados: as *falhas de mercado*.

Esta análise, que justificava a intervenção dos governos na economia, deixava no entanto de parte a acção destes mesmos governos, como que presumindo que esta seria sempre bem-intencionada, altruísta, quase sobre-humana. Podemos considerar que a Escolha Pública deu o passo seguinte, submetendo a acção política e governativa à mesma análise económica a que se sujeitava já o mercado. Estamos, portanto, perante uma *análise económica da política*.

---

<sup>22</sup> *Public Choice*, na designação anglo-saxónica.

<sup>23</sup> Cf. Alves, A. A. e Moreira, J. M., *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da Política*. (Cascais: Principia, 2004) pp. 31-48.

<sup>24</sup> A este respeito, cf. Castles, F. G. (2006). *The Growth of the Post-war Public Expenditure State: Long-term Trajectories and Recent Trends*. TranState Working Papers N.º 35, University of Bremen, Retrieved from: <http://ideas.repec.org/p/zbw/sfb597/35.html>

<sup>25</sup> Cujas obra de referência é *The Economics of Welfare* (1920), de Arthur Pigou.



Na literatura podemos identificar alguns factores que contribuíram para esta aproximação entre o método económico e a ciência política. Desde logo o surgimento de um novo paradigma económico: a análise económica dirigiu o seu foco de fenómenos como o «dinheiro» ou a «riqueza» para a *escolha*. O seu objecto primeiro é, hoje, a decisão humana, que a escassez de recursos necessariamente implica e à qual a actividade política não é, de todo, estranha.

O segundo factor prende-se com a constatação, transversal a todas as áreas do saber, de que a realidade é indivisível. Não existe uma realidade económica e uma realidade política, mas um prisma económico e um prisma político para olhar a mesma realidade. Como salientam Alves e Moreira (2004), “*toda a realidade passou a necessitar – para um mais cabal entendimento – de sã concorrência, da conjugação de pontos de vista de várias ciências*”<sup>26</sup>.

A par desta interdisciplinaridade, e também como consequência dela, verificou-se uma certa desmistificação do ideal de escolha colectiva que a democracia parecia garantir. Na verdade, ideias como «interesse geral» ou «vontade do povo», nomeadamente quando identificadas com as preferências individuais no processo de decisão política, são irrealistas e até perigosas.<sup>27</sup>

Por fim, podemos ainda considerar que esta análise económica da política foi imposta pela própria realidade, na medida em que se tornou imprescindível uma abordagem empírica e positiva<sup>28</sup> da actividade política que preenchesse o enorme fosso entre o descontentamento, a desconfiança e o desinteresse dos cidadãos face à política, por um lado, e as teorias políticas, normativas, idealistas, claramente afastadas da realidade, por outro.

Até aqui apresentámos, se quisermos, a definição material da Teoria da Escolha Pública: uma análise económica da política. Mas do ponto de vista instrumental, isto é, atendendo à sua importância prática, a Teoria da Escolha Pública sobressai como *programa de pesquisa*. É esse, aliás, o papel que desempenha neste trabalho, uma preciosa ferramenta para interpretar, conhecer e avaliar a realidade.

---

<sup>26</sup> Alves, A.A. e Moreira, J. M., op. cit., p. 10.

<sup>27</sup> Como demonstram os trabalhos de Schumpeter (1942), Arrow (1951), ou Downs (1957), cit. em Alves e Moreira (2004).

<sup>28</sup> Por oposição a uma abordagem normativa.

Como programa de pesquisa, a teoria tem três eixos fundamentais. Em primeiro lugar a *aplicação de axiomas económicos básicos à política*. É caso dos limites do racionalismo, tão saliente no que Downs (1957) designa por ignorância racional, ou ainda a assunção de que, ainda que se admitam outros tipos de motivação, o comportamento humano é geralmente motivado pelo interesse próprio.

Em segundo lugar, a Teoria da Escolha Pública não admite uma visão dualista do comportamento humano. Não existe um *homo politicus* e um *homo economicus*, o primeiro altruísta e motivado por um suposto interesse geral, e o segundo egoísta e motivado pelo interesse próprio. E note-se que não se trata de considerar dois homens distintos, mas de assumir que o mesmo homem se transfigura conforme actue no mercado ou na esfera política quando não há qualquer fundamento teórico que o justifique e a prática o desmente categoricamente.

Por último, merece destaque a adopção do individualismo metodológico e a consequente rejeição de uma visão orgânica do estado. É o indivíduo o sujeito das decisões, comportamentos e motivações que referimos até aqui. Só o indivíduo decide, e portanto só ele pode ser considerado como unidade de análise. É incorrecto, portanto, admitir sequer que a comunidade se materialize no estado e que as preferências individuais se conjuguem numa vontade geral. O estado surge nas páginas da Escolha Pública como surgia no contrato social de Locke<sup>29</sup>: uma criação humana, que visa melhorar a situação dos indivíduos, sobretudo pela protecção dos seus direitos individuais. É, portanto, sempre susceptível de ser aperfeiçoada, e deixa de ter sentido quando piora a situação dos indivíduos.

### **3.2. Uma análise económica da política: principais contributos aplicáveis ao terceiro sector**

Como começámos por dizer, e ao contrário do que acontece com a maioria das teorias, não podemos atribuir a Escolha Pública a um só autor ou trabalho. Embora se possam destacar contributos como o de Buchanan, a Teoria da Escolha Pública surgiu como uma construção, lenta mas sólida, ganhando forma à medida que diversos autores

---

<sup>29</sup> Cf. Locke, J. (1689). *Dois Tratados do Governo Civil*. Lisboa: Edições 70 (2006).

desenvolveram os seus trabalhos nas inúmeras áreas que pertencem aos domínios da acção colectiva, dos processos de decisão colectiva e da intervenção pública do estado. De entre todos eles, apresentaremos de seguida os contributos mais úteis ao propósito deste trabalho, isto é, aqueles que se relacionam com o terceiro sector. Devemos salientar, todavia, que, sendo a sociedade uma só, todos os fenómenos que a Teoria da Escolha Pública aborda estão necessariamente correlacionados. São três, porém, os contributos da Teoria da Escolha Pública que melhor nos ajudam a compreender a função das organizações do terceiro sector, bem como o seu funcionamento: a subsidiariedade na acção do estado, as características da acção colectiva e, por fim, os perigos de burocratização e rent-seeking.

### 3.2.1. *O princípio da subsidiariedade da acção do estado*

Implícita na análise crítica que a Teoria da Escolha Pública faz à actuação do estado, está a evidência de que a acção estatal não é o único tipo de intervenção pública. Pelo contrário, a acção estatal, seja ela política, legislativa, administrativa ou judicial, é apenas um tipo de intervenção pública, embora revista várias formas. Os indivíduos, grupos ou comunidades têm um espaço de iniciativa e intervenção próprios, que é anterior e vai para além da acção coerciva do estado. É neste âmbito, aliás, que cabe o terceiro sector.

No que diz respeito à intervenção do estado, vimos que esta é geralmente justificada na análise económica pela existência de falhas de mercado. As mais relevantes são a existência de externalidades<sup>30</sup>, isto é, situações onde os efeitos de uma dada actividade não recaem exclusivamente sobre os indivíduos que a praticam, e a existência de bens públicos, ou seja, bens que pelas suas características de não-rivalidade<sup>31</sup> e não-exclusão<sup>32</sup> não geram os incentivos necessários para que os privados os produzam.

---

<sup>30</sup> São consideradas externalidades positivas ou negativas consoante os seus efeitos sejam positivos ou negativos para terceiros.

<sup>31</sup> O consumo do bem por um agente não afecta a sua disponibilidade para os restantes consumidores.

<sup>32</sup> Impossibilidade de impedir terceiros de beneficiar de um bem que está a ser produzido.

Ora, a Teoria da Escolha Pública veio questionar estas premissas. No caso das externalidades, o que está em causa é a imposição de custos externos aos indivíduos. No entanto, há que considerar que a intervenção colectiva que procura reparar esta “falha” também tem custos. Trata-se do que os autores da Escolha Pública denominam por «falhas de governo», e que estão maioritariamente associadas a problemas de informação (ignorância racional e assimetria de informação)<sup>33</sup>, incerteza e responsabilização (não há uma relação entre as decisões pessoais e as consequências das mesmas tão forte como existe no mercado)<sup>34</sup>. Não é sério apontar falhas ao mercado e assumir simultaneamente que a acção dos governos será irrepreensível, evidência que aliás já abordámos no contexto da visão não dualista do comportamento humano.

Neste sentido, Buchanan e Tullock (1962) entendem que a primeira forma de resolver uma externalidade deve ser sempre o estabelecimento de direitos de propriedade.<sup>35</sup> De forma essencialmente voluntária, custos e benefícios são distribuídos com eficiência e justiça por simples mecanismos contratuais. Na impossibilidade de estabelecer direitos de propriedade, há que considerar os custos da intervenção estatal, nomeadamente as externalidades que ela mesmo provocará. A intervenção do estado só deve ter lugar, portanto, quando não for possível estabelecer direitos de propriedade e os custos que a externalidade impõe forem superiores aos custos da própria intervenção do estado.<sup>36</sup> Caso contrário, esta intervenção provocará mais danos do que a externalidade que procura resolver.

Relativamente à existência de bens públicos, as características de não-exclusão e não-rivalidade tornam a sua provisão pouco atractiva aos privados, impondo altos custos sem que se consigam extrair os respectivos benefícios. Veja-se o caso da defesa nacional de um estado, de que todos os cidadãos podem beneficiar simultaneamente. Dificilmente uma empresa particular estará, por sua iniciativa, interessada em fornecer este bem: os

---

<sup>33</sup> Segundo Anthony Downs (1957), a informação imperfeita é o estado mais racional para o eleitor, considerando a influência que o seu voto tem no resultado final (ignorância racional), enquanto os agentes políticos e os grupos de interesses que possam beneficiar com o resultado eleitoral têm todos os incentivos a obter toda a informação e até a manipulá-la.

<sup>34</sup> Como salientaram Buchanan e Tullock (1962), esta incerteza e falta de responsabilização compromete necessariamente a adopção de um comportamento racional, acertado e responsável, como aquele que se verifica quando os mesmos indivíduos actuam no mercado.

<sup>35</sup> Um bom exemplo é o estabelecimento, pelo protocolo de Quioto, de quotas comercializáveis de poluição.

<sup>36</sup> Cf. Alves, A. A. e Moreira, J. M., op. cit., p. 57.

custos são elevados e não é possível seleccionar os cidadãos que beneficiam ou não do bem, para que paguem o seu fornecimento.

Ora, mesmo nestas situações a intervenção do estado deve estar sujeita a duas condições prévias. Em primeiro lugar, é necessário que o bem em causa seja um bem público puro, verificando-se conjunta e inequivocamente as características de não-exclusão e não rivalidade. Caso contrário, não há razão evidente para que o bem em causa não seja fornecido por um privado. Além disso, as características do bem em questão devem ser avaliadas de acordo com uma visão dinâmica ou evolutiva dos processos de mercado.<sup>37</sup> O mesmo será dizer que um bem que é público hoje pode tornar-se privado amanhã. A intervenção do estado para prover um bem público requer, portanto, uma análise séria e constante das características desse bem, e deve limitar-se aos bens públicos puros.

Daqui podemos concluir que, por um lado, a intervenção do estado não é a única forma de acção colectiva e, por outro, deve ser sempre subsidiária em relação a outras alternativas. Isto porque, para ser uma opção racional e, logo, benéfica para os interesses de todos os cidadãos, ela deve ter lugar apenas quando estiverem reunidos, de forma inequívoca, os seguintes pressupostos: 1) existir uma efectiva necessidade de acção colectiva; 2) tratar-se de um bem público puro; 3) ter custos inferiores ao estabelecimento de direitos de propriedade (sempre que possível) e aos custos do estado não intervir.

É neste contexto que o terceiro sector é chamado a desempenhar um papel fundamental. Em áreas como a saúde ou a educação, por exemplo, é muitas vezes necessária a acção colectiva, seja porque os indivíduos não conseguem satisfazer as suas necessidades por si mesmos, seja porque essa acção permite uma organização e escala que os beneficia. Todavia, não estamos perante bens públicos puros<sup>38</sup> e não está previamente demonstrado que a provisão directa pelo estado é sempre a opção com menos custos.<sup>39</sup> É, portanto, espectável e até desejável que surjam iniciativas privadas, de cariz religioso ou cívico, que garantam uma acção colectiva voluntária, eficaz e eficiente. À intervenção do estado caberão as situações em que esta acção voluntária não surja ou não seja possível, ou ainda quando os custos de não intervir sejam superiores aos custos da intervenção estatal.

---

<sup>37</sup> Ibidem, p. 58.

<sup>38</sup> São, isso sim, bens privados de provisão pública.

<sup>39</sup> Ver, por exemplo, o relatório 31/2012 do Tribunal de Contas, que apresenta os resultados de uma auditoria que pretendia verificar o preço médio por aluno no sector público, concluindo que este é superior ao verificado nas escolas com contrato de associação (acessível em [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2012/2s/audit-dgtr-rel031-2012-2s.shtm](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtr-rel031-2012-2s.shtm))

### 3.2.2. *As características da acção colectiva*

Veremos em seguida dois contributos essenciais da teoria da Escolha Pública para a compreensão das dinâmicas próprias da acção colectiva em geral: a *dimensão dos grupos* e a *teoria dos clubes*. Importa fazê-lo sempre segundo a perspectiva própria da Escolha Pública, isto é, tentado perceber qual a melhor forma da acção colectiva beneficiar todos os indivíduos, salvaguardando os seus direitos e liberdades.

O primeiro contributo, referente à dimensão dos grupos, permite esclarecer um equívoco frequente no seu estudo: considerar que a acção do grupo é, tal como a acção do indivíduo, motivada por um interesse consensual e único. Na verdade, existe uma diferença fundamental: os indivíduos agem racionalmente para satisfazer os próprios interesses, enquanto o grupo age para alcançar objectivos, numa conjugação dos interesses individuais.<sup>40</sup> Assim, embora seja do interesse do indivíduo que o grupo alcance os seus objectivos, isso não depende apenas de si, mas também da acção de terceiros. Ora, sendo racional o comportamento que procura obter o máximo de benefícios ao mais baixo custo, não podemos estranhar que o indivíduo procure beneficiar do esforço dos restantes membros do grupo. Este indivíduo, que a economia designa por *free-rider*, beneficiará dos resultados colectivos, suportando o menor custo possível.

Aqui reside a importância da dimensão dos grupos, pois quanto maior for o grupo, menos determinante é o contributo individual e, logo, é maior a propensão para a existência de *free-riders*.<sup>41</sup> É certo que existem mecanismos para incentivar o esforço dos indivíduos, como sistemas de avaliação que penalizam ou premeiam o comportamento de cada indivíduo. No entanto, estes nem sempre são bem-sucedidos, fazendo com que a acção colectiva tenda a ser mais ineficiente em grupos de maior dimensão do que em grupos pequenos, precisamente porque nos grupos de grande dimensão os custos e benefícios estão mais dispersos e, portanto, mais dissociados entre si.

---

<sup>40</sup> De acordo com uma perspectiva contratualista, podemos considerar os objectivos do grupo como acordos de vontades que servem os interesses das partes envolvidas, isto é, de cada indivíduo.

<sup>41</sup> Comparemos, como exemplo, dois grupos, o primeiro de quatro pessoas e o segundo de cem pessoas. Assumindo que os contributos de todos os elementos são iguais, um *free-rider* no primeiro grupo reduziria a sua capacidade de acção em 25%, enquanto no segundo grupo em apenas 1%, situação que passaria despercebida com maior facilidade.

Neste sentido, serão preferíveis organizações locais, de dimensões relativamente reduzidas, a organizações nacionais ou internacionais, muitas vezes centralizadas e dependentes do poder político. E mesmo admitindo que nem todas as organizações do terceiro sector são de reduzida dimensão, descentralizadas e independentes, julgamos que a grande maioria continua a ter estas características.

O segundo contributo para a compreensão da acção colectiva é a *teoria dos clubes*. Este subprograma da Escolha Pública estuda os *bens de clube*, isto é, bens que em parte têm a característica de não-rivalidade<sup>42</sup>, tal como os bens públicos puros, mas onde é possível, com custos relativamente baixos, a exclusão dos *não-membros*. De facto, os bens de clube caracterizam-se por serem providos colectivamente aos membros do clube, isto é, aqueles que contribuíram para a sua produção. Caracterizam-se, ainda, por terem uma elevada proporção de custos fixos, o que torna apelativa a provisão colectiva como forma de distribuir estes custos pelo maior número de membros possível.

Como notam Alves e Moreira (2004)<sup>43</sup>, os bens de clube podem ser considerados numa posição intermédia entre os bens privados e os bens públicos puros. Admitem a provisão colectiva, garantindo simultaneamente um significativo grau de correspondência entre o indivíduo e a produção do bem e, igualmente importante, a sua liberdade de acção: o indivíduo só adere ao clube se assim o entender.

As potencialidades deste subprograma são muito vastas: desde logo porque pode ser aplicado a todas as organizações voluntárias da sociedade civil, como é o caso da Santa Casa da Misericórdia de Aveiro. Mas para além disso, existe a possibilidade de transformar bens públicos puros em bens de clube, desde que se consiga excluir os não membros a um custo reduzido, com os ganhos de eficiência inerentes à acção de um grupo mais reduzido e empenhado, porque voluntário.

As características destes *clubes*, em que os indivíduos colaboram na provisão de um bem a que todos eles têm acesso, mas em relação ao qual é possível excluir os não-membros, parecem à partida mais nítidas numa mutualidade ou numa associação profissional, por exemplo, do que numa instituição de caridade, como é a Santa Casa da Misericórdia. No entanto, embora esta área ainda esteja pouco desenvolvida, podemos

---

<sup>42</sup> De facto, a não-rivalidade só existe nos bens de clube apenas até determinado grau, a partir do qual se verifica um fenómeno de *congestionabilidade*, isto é, o acréscimo de mais um membro reduz o benefício dos restantes.

<sup>43</sup> Alves, A. A. e Moreira, J. M., op. cit., p. 63

seguramente considerar que a teoria dos clubes pode ser aplicada às instituições de caridade considerando que o bem que os seus associados produzem é a ajuda a terceiros e que, além de o acesso a este bem poder ser limitado pela instituição que o produz, o próprio bem é limitado em si mesmo: ainda que a S.C.M.A. quisesse ajudar todos os necessitados, não teria recursos para isso.

Sendo necessárias, por exemplo, valências para prestar cuidados de saúde ou apoio social aos indivíduos mais desfavorecidos de determinada comunidade, os membros de uma instituição deste género coordenam esforços para construir essas valências, o que cada membro só por si não conseguiria. Quando constituídas, aquelas valências têm capacidade para ajudar determinado número de pessoas, sem que o uso por uma só impossibilite o uso pelas demais<sup>44</sup>. Também quanto à possibilidade de exclusão se verificam as características dos clubes, uma vez que será sempre possível excluir o acesso à ajuda prestada através das valências. No caso das instituições de caridade, espera-se não uma discriminação em função da pertença ao clube, mas em função da necessidade de ajuda.

### 3.2.3. *A teoria das burocracias e o rent-seeking*

Decidimos destacar estes dois temas em conjunto, não porque eles tenham uma relação directa entre si, mas porque são dois aspectos perversos associados à acção colectiva do estado particularmente preocupantes, e aos quais a Teoria da Escolha Pública também tem dedicado uma grande atenção. Sendo estes dois fenómenos que a Escolha Pública relaciona com a acção do estado, parece-nos pertinente que não sejam esquecidos quando abordamos quaisquer organizações que tenham relações com o estado, até porque nos permite, desde logo, conhecer melhor as consequências dessas mesmas relações.

A teoria das burocracias permite-nos compreender a desconfiança, que tantas vezes testemunhámos no quotidiano, dos cidadãos em relação às organizações burocráticas das Administrações Públicas. Esta abordagem da Teoria da Escolha Pública afasta-se das concepções sociológicas que concebiam as burocracias como meros instrumentos dos

---

<sup>44</sup> Trata-se da característica de *não-rivalidade* que, como referimos antes, tem como limite a *congestionabilidade*, isto é, o limite de pessoas a partir do qual o uso por mais uma pessoa diminui o benefício de todas.



governos, sem vontade própria, e com o *bem comum* como único objectivo, para nos fornecer uma análise económica fundada e realista da actividade burocrata.

Na linha de Ludwig von Mises (1944), segundo o qual as burocracias se caracterizam por oferecer serviços que não são vendidos a preços por unidade<sup>45</sup>, Niskanen (2001) aponta duas características à actividade burocrata: por um lado, aqueles que a levam a cabo não recebem nenhuma parte do resultado líquido da sua actividade como rendimento pessoal, e por outro lado, a maior parte das receitas destas organizações deriva de outras fontes que não a venda da sua produção a preços unitários.<sup>46</sup>

Além destas características basilares, para compreendermos as burocracias importa ainda dar atenção à acção do *burocrata*, isto é, do dirigente de uma burocracia que possui o seu próprio orçamento.<sup>47</sup> Tal como os restantes indivíduos, o burocrata tem interesses e motivações próprios, que determinam a sua acção. Segundo os teóricos da Escolha Pública, a principal motivação do burocrata será maximizar o orçamento do seu departamento ou a sua área de influência, procurando assim os benefícios que não obtém no rendimento pessoal pela venda unitária do bem que produz. Uma vez que o crescimento das burocracias que daqui resulta não é motivado por uma maior necessidade dos serviços que prestam, o resultado é necessariamente uma panóplia de serviços grandes e ineficazes, com a agravante de resistirem a qualquer reforma que ameace os seus interesses.

Esta questão é muito relevante no seio da Escolha Pública porque a maioria dos organismos da Administração Pública se enquadram no perfil de burocracia traçado por Niskanen, o que nos pode ajudar a compreender muita da ineficiência que é reconhecida à acção administrativa do estado. Como forma de combater esta tendência, a Teoria da Escolha Pública tem identificado algumas áreas de acção: descentralização e concorrência entre burocracias, adopção de orçamentos de base zero, implementação de sistemas de incentivos e penalizações efectivos, elaboração de códigos de conduta adequados e, por fim, a consideração de alternativas de mercado.<sup>48</sup>

Tendo em conta a diversidade das organizações do terceiro sector, é possível que algumas delas apresentem uma das características que Niskanen (2001) identificou nas burocracias, ou até mesmo as duas (os membros não receberem nenhuma parte do

---

<sup>45</sup> Ludwig von Mises, *La Bureaucratie*. Paris, Librairie de Médicis, 1946 (1944).

<sup>46</sup> Alves, A. A. e Moreira, J. M., op. cit., pp. 110-111.

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Idem, pp. 113-116.

resultado líquido da própria actividade como rendimento pessoal e a maior parte das receitas derivam de outras fontes que não a venda da sua produção (preços unitários). Nesse sentido, é expectável que, quanto mais dependentes forem do financiamento público, mais essas organizações sejam levadas a adoptar comportamentos administrativos próprios das organizações públicas. Por outro lado, a abordagem da Teoria da Escolha Pública leva-nos a não desconsiderar os incentivos que este tipo de organizações geram para o aparecimento de burocratas, preocupados em aumentar (e beneficiar com este aumento) o orçamento da respectiva organização, mesmo sendo esta dedicada à caridade.

No caso da Santa Casa da Misericórdia, é expectável que os seus membros, os irmãos e os colaboradores, não recebam como rendimento pessoal nenhuma parte do resultado líquido da sua actividade senão a satisfação e o reconhecimento pela ajuda que prestam, no primeiro caso, e o vencimento (fixo), no segundo. Já quanto à fonte das receitas da instituição, resta saber se a sua maioria deriva dos contributos directos dos seus membros<sup>49</sup> (quotas, donativos, actividades desenvolvidas) e da venda da sua produção a preços unitários (por exemplo, a mensalidade paga pelos utentes das suas valências), ou de outras fontes de financiamento. Se for este o caso, tem as características essenciais de uma burocracia e, portanto, serão expectáveis comportamentos como os que descrevemos antes.

Tal como a teoria das burocracias, também o *rent-seeking* tem merecido um destaque especial no seio da Teoria da Escolha Pública. Este fenómeno, que literalmente podemos traduzir como “busca de rendas”, consiste na competição pela extracção de rendas artificiais<sup>50</sup>. Estas, sendo muito vantajosas para quem as extrai, são danosas para a sociedade porque não são submetidas a um regime de livre concorrência. Dada a dimensão que o estado assume em muitas economias, a maioria destas rendas resulta da acção dos governos, sob a forma de concessões, barreiras legais à entrada em determinado sector, tarifas, entre muitas outras.

Aos teóricos da Escolha Pública importa a forma como os indivíduos competem pelas rendas artificiais, mas importam sobretudo os custos desta competição que recaem sobre a sociedade. Tullock (2000) identificou os seguintes: custos relacionados com as actividades de *lobbying*, custos com as contribuições políticas, desperdício de recursos dos

---

<sup>49</sup> Embora este contributo directo não seja referido por Niskanen, entendemos que deve ser considerado conjuntamente com a venda da produção, dado que se pretende perceber em que medida o financiamento da organização depende da actividade dos seus membros e, portanto, em que medida a incentiva.

<sup>50</sup> Rendas que resultam de condicionamentos externos impostos ao livre funcionamento do mercado; opõem-se às *rendas naturais*, que resultam do livre processo de mercado.

perdedores, distorção do processo eleitoral, ineficiência do sector público, restrições ao funcionamento do mercado e, a longo prazo, a inevitável fuga de capital humano e consequente estagnação económica.

Também nesta matéria a Teoria da Escolha Pública aponta algumas formas de combater o problema. Como sublinham Alves e Moreira (2004), não existem fórmulas ideais, mas medidas como o recurso frequente a referendos nacionais, regionais e locais, regras constitucionais que limitem os poderes executivo e legislativo e, sobretudo, um estado menos intervencionista com um orçamento limitado ao essencial, são certamente formas de desincentivar o *rent-seeking*, porque o tornam mais difícil e menos atractivo.<sup>51</sup>

Embora à partida também o *rent-seeking* pareça um fenómeno alheio às organizações do terceiro sector, por ser normalmente associado aos *grandes grupos de interesses económicos*, a verdade é que nenhum grupo ou indivíduo que procure extrair rendas artificiais deve ser excluído desta análise. Como vimos anteriormente, as rendas artificiais são aquelas que, grosso modo, resultam da interferência de um agente externo no livre funcionamento do mercado, o que faz da acção do estado a fonte da maioria das rendas artificiais<sup>52</sup>, seja pela acção dos governos, seja pela acção das próprias assembleias legislativas.

Para perceber se o *rent-seeking* existe no terceiro sector, torna-se portanto pertinente conhecer as relações deste com o estado, prestando especial atenção à eventual existência de relações de dependência económica e proximidade política entre ambos. É também fundamental esclarecer que, quando falamos de governo ou assembleia legislativa, fazemo-lo em sentido amplo, isto é, incluindo nestes conceitos também os executivos e as assembleias locais. Trata-se de um aspecto particularmente importante quando abordamos uma instituição local como é a Santa Casa da Misericórdia de Aveiro, pois é expectável que esta se relacione sobretudo com os organismos da administração local e com os agentes políticos locais. Também neste nível a possibilidade de haver grupos que extraem rendas artificiais não é negligenciável, uma vez que os custos serão suportados em primeira linha pela própria comunidade local.

---

<sup>51</sup> Alves, A. A. e Moreira, J. M., op. cit., p. 78.

<sup>52</sup> Veja-se a preocupação expressa na pág. 33 do Memorando de Entendimento entre o Governo Português e o Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia (2011) em combater este fenómeno reforçando a concorrência e a regulação sectorial (acessível em [http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf))

## 4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS RELATIVOS À S.C.M.A.

### 4.1. Metodologia e procedimentos na recolha de dados

Os dados que expomos de seguida resultam de uma pesquisa documental levada a cabo essencialmente no arquivo da S.C.M.A.. A maioria dos documentos foi consultada presencialmente, sob orientação da técnica de arquivo da instituição.

A informação foi selecionada de acordo com a sua relevância e o seu carácter sumário, razão pela qual iniciámos a pesquisa por documentos de síntese anual (relatórios e contas, demonstrações de resultados e contas de gerência), e apenas quando estes se revelaram insuficientes utilizámos documentos mais específicos (diários de bancos, diários de caixa, actas, entre outros). Procurámos, desta forma, reduzir ao mínimo possível a construção de dados anuais a partir de documentos de expediente, minimizando assim o risco de erro.<sup>53</sup>

A pesquisa documental foi depois complementada com sete entrevistas semiestruturadas, feitas a actores e observadores privilegiados quanto à gestão<sup>54</sup> da S.C.M.A.. Todos os entrevistados pertenceram<sup>55</sup> à Mesa Administrativa da S.C.M.A., órgão social ao qual cabe, de acordo com o art.º 30º dos estatutos da instituição, a gestão e a representação da mesma, nomeadamente a elaboração anual (...) do relatório e contas de gerência, bem como do orçamento para o ano seguinte (alínea b)).

Para a selecção dos entrevistados, dividimos em quatro períodos de gestão distintos os 30 anos em análise, conforme representado na tabela 1. Foram depois selecionados, de forma aleatória, dois membros da Mesa Administrativa por cada um destes períodos, selecção feita com o cuidado de ter representadas as várias funções desempenhadas pelos mesários, nomeadamente as de provedor, vice-provedor e tesoureiro. Dada a divisão de

---

<sup>53</sup> Os dados que recolhemos encontram-se sintetizados nas tabelas em anexo (anexos 2, 3, 4 e 5), sendo reproduzidos no corpo de trabalho apenas aqueles que consideramos mais úteis ao nosso propósito.

<sup>54</sup> Sempre que nos referimos à *gestão* da instituição por parte da Mesa Administrativa, temos em mente mais um processo de acompanhamento e supervisão (como acontece com os conselhos de administração nas empresas) do que propriamente a gestão corrente e quotidiana. Como veremos, de alguns anos a esta parte esta tem sido feita por um gestor profissional contratado para tal.

<sup>55</sup> O Dr. Carlos Lacerda Pais, a Dr.ª Conceição Pisco e o Dr. Coutinho Dias ainda fazem parte da Mesa Administrativa actual, com mandato no triénio 2013-2015.

tarefas - e mesmo do acompanhamento das próprias valências - pelos mesários, cremos assim ter obtido uma amostra mais completa e fidedigna.

Já durante a realização das entrevistas, e tendo nós conhecimento de que um elemento das Mesas Administrativas no último período de gestão tinha feito grande parte da sua carreira profissional em cargos de direcção no Centro Regional de Segurança Social de Aveiro, não pudemos deixar de incluí-lo no rol de entrevistados. Trata-se da Dra. Maria da Conceição Leal Pisco Almeida, cuja entrevista se focou sobretudo na variável *áreas de actuação*, não fosse ela uma observadora privilegiada quanto os protocolos celebrados entre a S.C.M.A. e Segurança Social, nomeadamente no que respeita os financiamento dos protocolos acordados.

<b>PERÍODO DE GESTÃO</b>	<b>PROVEDOR</b>	<b>ENTREVISTADOS</b>
1980-1998	Sr. Carlos Vicente Ferreira	Arq. Cravo Manuel da Costa Machado Calisto Dra. Maria João Pinto Soares Machado Esteves
1998-2003	Dr. Amaro Ferreira Neves	Sr. Bruno José Nunes Ferreira Prof. Dr. Jorge Carvalho Arroiteia
2003-2006	Eng. António heleno Martins Canas	Prof. Dr. Jorge Carvalho Arroiteia Dr. Carlos Alberto Lacerda Pais
2006-2010	Dr. Carlos Alberto Lacerda Pais	Dr. Carlos Alberto Lacerda Pais Dr. António Manuel Coutinho Dias Dra. Maria da Conceição Leal Pisco Almeida

Tabela 1 - Entrevistados por período de gestão (1980-2010)

As entrevistas visaram não apenas completar a pesquisa documental, preenchendo as suas lacunas, mas sobretudo enriquece-la, na medida em que permitem compreender as causas, os processos e as decisões que estão por detrás dos resultados que encontrámos nos documentos. Como tal, são constituídas por dois tipos de questões: específicas, para esclarecimento de dados concretos, e gerais, por vezes até com algum grau de subjectividade, para um conhecimento mais profundo dos problemas em causa.

Resta ainda dizer que a estrutura<sup>56</sup> e a maioria das questões são comuns a todas as entrevistas, com o que pretendemos conseguir uma abordagem plural, isto é, de vários intervenientes, sobre os mesmos temas. Apesar disso, foram incluídas questões específicas sempre que tal se revelou pertinente, e a própria natureza da entrevista (semi-estruturada) permitiu direccionar e aprofundar as questões de acordo com os objectivos da investigação. Por motivos de simplificação, foram seleccionados os dados mais relevantes de cada entrevista e compilados, por questão (Q), na *Grelha de Análise Comparativa* em anexo (anexo 6). A esta grelha reportam todas as referências às entrevistas que surgem ao longo do trabalho.<sup>57</sup>

## **4.2. Financiamento público**

Os dados relativos à variável financiamento provêm sobretudo dos Relatórios e Contas da S.C.M.A. em cada ano económico, mas também das Contas de Gerência, Diários de Bancos, Diários de Receita e Demonstrações de Resultados (anexo 2). As entrevistas serviram, neste ponto, essencialmente para compreender qual a percepção das várias direcções da Misericórdia relativamente ao financiamento da instituição, sobretudo ao financiamento público.

Assim, através dos documentos referidos começámos por determinar, para cada ano, a percentagem de financiamento público de que beneficiou a S.C.M.A em função do total de receitas. Houve alguns anos, por exemplo 1983 e 1984, em que não foi possível fazê-lo com total rigor e portanto os valores são apresentados com especial cautela e devidamente destacados, visto que nós próprios temos dúvidas quanto à sua validade. No período entre 1991 e 1997 não foi sequer possível determinar o total de receitas, inclusive como estimativa.

Ainda relativamente à validade dos dados, importa esclarecer quais os critérios que usámos para determinar o valor do financiamento público para cada ano. O *financiamento* corresponde a todas as transferências monetárias feitas pela Administração Pública, estadual ou autónoma, para a S.C.M.A.: não apenas os subsídios ou subvenções, mas

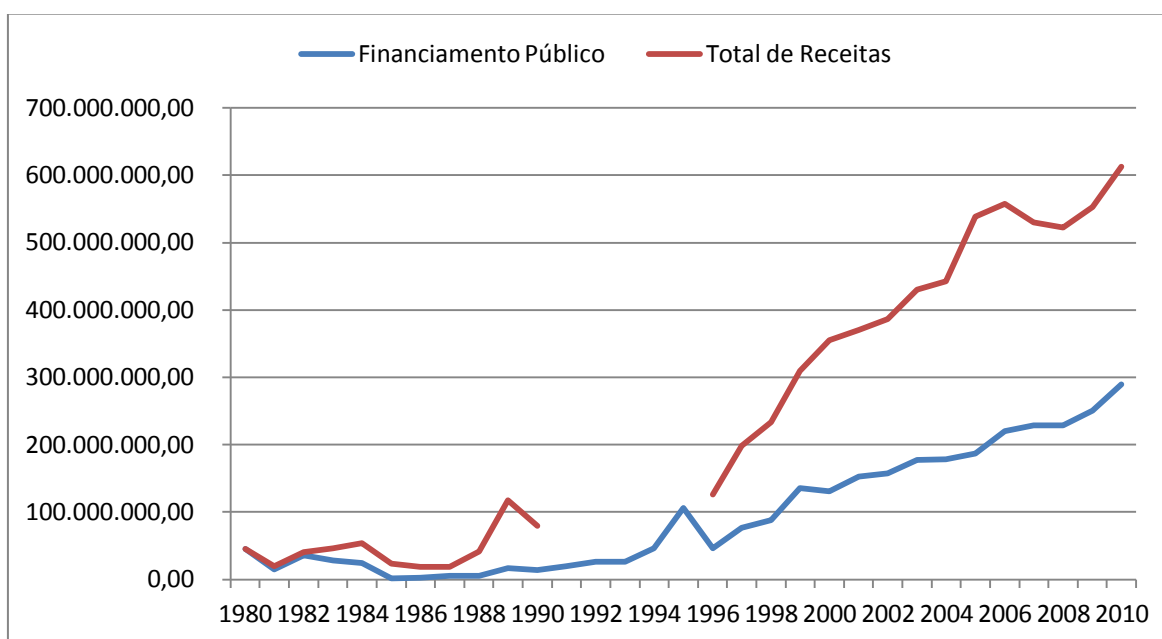
---

<sup>56</sup> Todas as entrevistas estão organizadas em quatro partes, segundo as quatro variáveis em estudo.

<sup>57</sup> Não obstante, as entrevistas completas estão disponíveis para consulta mediante pedido ao autor deste trabalho.

também o pagamento de prestação de bens ou serviços. Além disso, incluímos também o financiamento que provém das instituições da União Europeia, visto que esta é uma entidade pública administrativa - ainda que supra estadual - essencialmente financiada pelos contribuintes.<sup>58</sup> Por uma questão de clareza e simplificação na exposição dos dados, não foram contabilizados valores retidos pela Administração Fiscal ou pagos à mesma quando no ano seguinte são devolvidos em montantes semelhantes.

Feitas estas observações, podemos considerar que o resultado foi claramente positivo e que os dados recolhidos nos permitem, nos trinta anos em análise, fazer algumas leituras quanto: i) à evolução das receitas totais da S.C.M.A.; ii) à evolução do financiamento público de que beneficiou; iii) e, naturalmente, à evolução da percentagem que este financiamento tem vindo a representar nas receitas totais. A evolução do financiamento público e das receitas totais está representado no gráfico 1.



**Gráfico 1 - Evolução do financiamento público e do total de receitas da S.C.M.A. (1980-2010)**  
(valores em escudos)

<sup>58</sup> Embora esta não seja uma posição consensual, estamos convictos que mesmo as receitas aduaneiras devem ser consideradas contribuições dos Estados-membros e, logo, do contribuinte. É certo que o direito aduaneiro não é pago directamente pelo contribuinte, mas é um valor de que o Estado a que pertence abdicou em favor da U.E. e, portanto, uma verdadeira contribuição desse Estado e dos seus contribuintes. (cf. *Financial Programming and Budget*, European Commission, acedido em 14/02/2011 at [http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/financing/fin\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm))

Comecemos por salientar que nos primeiros cinco anos em análise (1980-84) o financiamento público constituiu uma percentagem muito elevada das receitas da S.C.M.A., quase a sua totalidade. Este facto deve-se, em primeiro lugar, ao pagamento do Hospital da Misericórdia, nacionalizado em 1974. Apesar do processo de pagamento ainda hoje não estar concluído, este foi o período em que foram transferidas as tranches mais significativas. Além disso, a S.C.M.A. tinha nestes primeiros anos uma estrutura de receitas próprias muito frágil, que se refazia em consequência da perda do hospital. Este foi, portanto, um período anómalo, que importa destacar da restante análise.

A partir de 1985, findas as transferências relativas ao pagamento do hospital, podemos observar uma evolução lenta mas clara, no sentido ascendente, do total de receitas. A Misericórdia recria-se e progressivamente vão aumentando, como veremos, as valências e o número de irmãos, e portanto as receitas próprias. Apesar de não dispormos de dados relativamente ao total de receitas para o período 1991-1995, esta parece-nos uma tendência clara.

Igualmente clara é evolução do financiamento público a partir de 1985 que, salvo raras excepções, aumenta de ano para ano. A S.C.M.A., enquanto Instituição Particular de Solidariedade Social, foi aumentando as suas valências - e a capacidade destas - em áreas como a educação, saúde e protecção social, financiadas pela Segurança Social. Além disto, obteve pontualmente financiamento público, estadual ou comunitário, para projectos como a conservação do património cultural e documental, que também contribuem para esta tendência de crescimento.

É importante notar que a evolução do financiamento público e das receitas, que expomos nominalmente em escudos, só muito parcialmente pode ser explicada pela inflação. Mesmo tendo em conta que o crescimento real das receitas é naturalmente inferior ao seu crescimento nominal, a verdade é que considerando as taxas de inflação inferiores a 5% desde 1995, fica claro que houve um aumento substancial em termos reais, quer do financiamento público, quer do total de receitas.



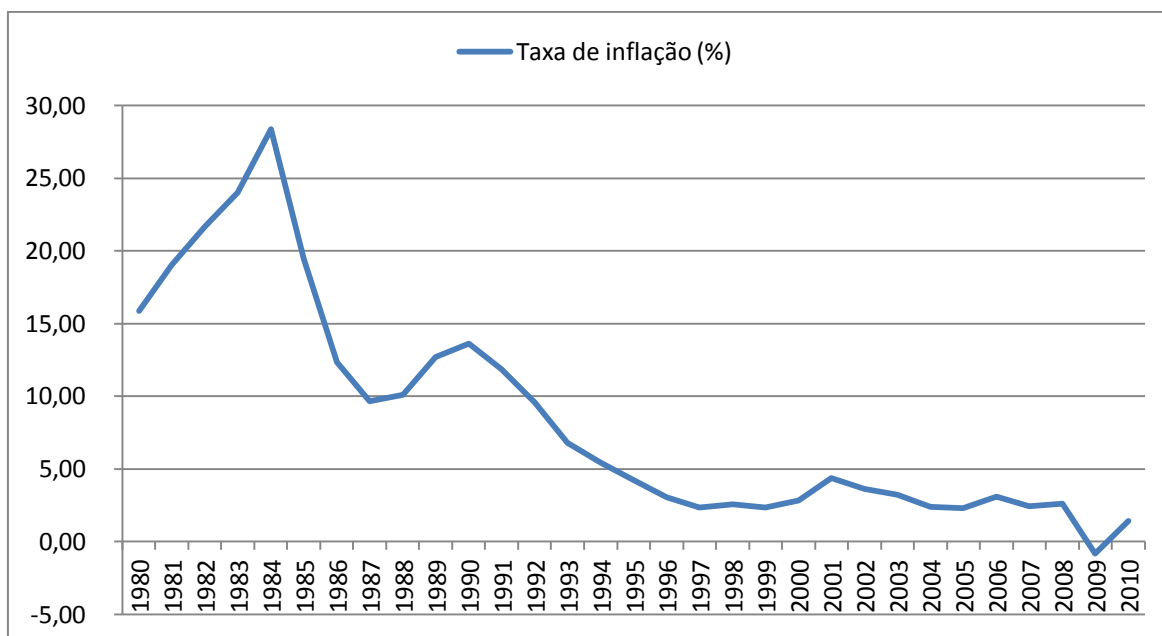


Gráfico 2 - Evolução da taxa de inflação em Portugal (taxa de variação em %): total geral (incluindo habitação) -  
Fonte: Pordata (1980-2010)

Consideremos novamente o financiamento público e a evolução das receitas da S.C.M.A.. A relação mais estreita entre estes dois factores é, naturalmente, o peso que o financiamento público tem nas receitas totais, bem como a sua evolução. Esta é também a análise que mais nos importa, uma vez que é neste plano que se joga muita da dependência - e por conseguinte da independência - da S.C.M.A.. A evolução da percentagem de financiamento público no total de receitas é apresentado no gráfico 3.

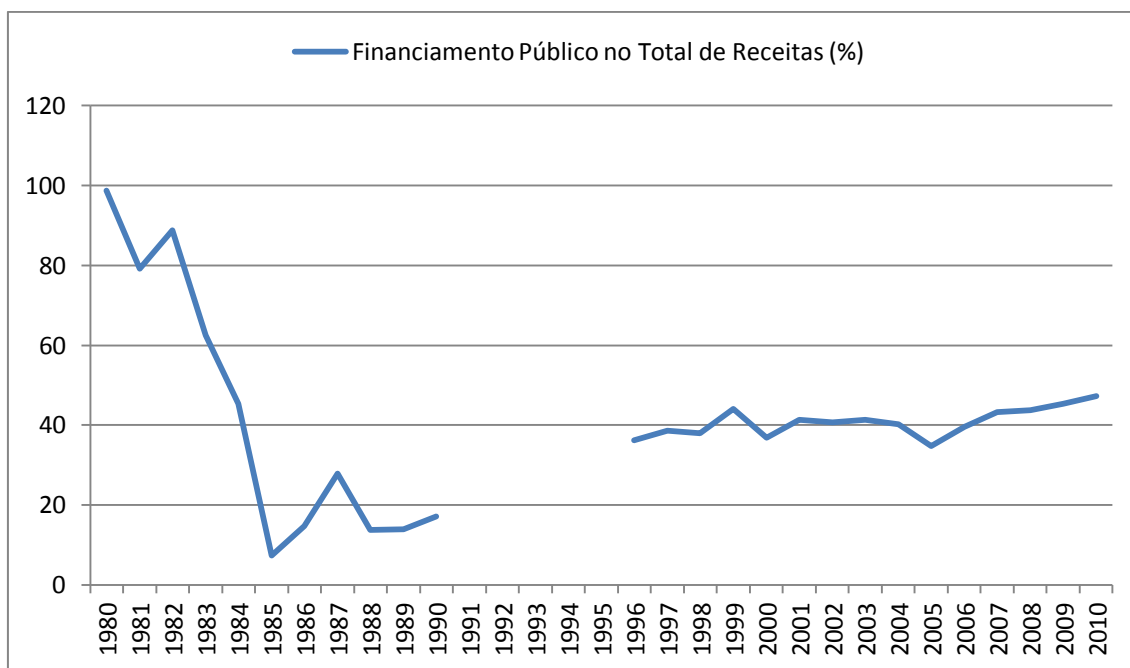


Gráfico 3 - Evolução da percentagem de financiamento público no total de receitas da S.C.M.A. (1980-2010)

Tal com antes, devemos excluir da análise os primeiros cinco anos, relativos ao pagamento do hospital, bem como o período 1991-1997, de que não dispomos de dados relativos ao total de receitas. Além disto, a consideração destes dados deve ser particularmente cuidadosa, dado que resulta da conjugação de dois factores.

Ainda assim, é perceptível uma tendência crescente do peso do financiamento público no total de receitas. Com efeito, a partir de 1985 o financiamento público não só tem crescido de forma regular (gráfico 1), como tem vindo a representar uma percentagem cada vez maior nas receitas totais da instituição. Ainda que esta evolução seja mais irregular do que aquela, a verdade é que no período 1985-1990 o financiamento público só por uma vez representou mais de 15% das receitas totais (1987), enquanto no período 1998-2010 o peso do financiamento público no total de receitas evoluiu quase 10 pontos percentuais, de 37, 9% em 1998 para 47,2% em 2010, e só pontualmente esteve abaixo dos 40%.

Apesar de não podermos, a partir destes dados, concluir que esta é uma evolução consistente - menos ainda prever qual o peso que o financiamento público terá no futuro -, podemos certamente perceber que o financiamento público evoluiu nestas três décadas no sentido de representar, em 2010, quase metade das receitas da Instituição.

Como dissemos antes, o papel das entrevistas a respeito da variável financiamento foi ir além dos dados fornecidos pelos documentos oficiais da instituição e perceber de que forma as várias direcções conceberam e lidaram com este assunto. Em concreto, as questões relativas do financiamento pretenderam dar resposta aos seguintes pontos:

- ◆ quais as receitas que cada entrevistado considera mais importantes para a instituição (Q. 4.1.);
- ◆ de que modo as Mesas procuraram aumentar as receitas (Q. 4.2.);
- ◆ qual o sector, público ou privado, junto do qual era mais fácil obter receita (Q. 4.3.);
- ◆ se o financiamento, público ou privado, alguma vez impôs contrapartidas pessoais ou institucionais (Q. 4.4.);
- ◆ se a proximidade com os agentes políticos teria facilitado a obtenção de financiamento público (Q. 4.5.);
- ◆ se a sobrevivência destas instituições depende financeiramente do estado (Q. 4.6.);
- ◆ quais as consequências da instituição subitamente deixar de receber financiamento público (Q. 4.7.);
- ◆ qual deve ser o papel do estado no financiamento destas instituições (Q. 4.8.);
- ◆ como se explica o crescente peso do estado nas contas da Misericórdia (Q. 4.9.);

A maioria dos entrevistados considera que as receitas mais importantes da S.C.M.A., à data em que faziam parte da Mesa Administrativa da instituição, eram duas: as comparticipações da Segurança Social e as comparticipações dos utentes ou suas famílias (Q. 4.1.). A excepção é a Dr.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> João Machado, para quem a receita mais importante era o pagamento do hospital que o estado nacionalizara. De facto, os dados que apresentámos antes confirmam que esta era praticamente a única receita nos primeiros anos em análise.

Além destas receitas, consideradas principais, o Prof. Dr. Jorge Arroiteia e a Dr.<sup>a</sup> Conceição Pisco referem também as quotas e os donativos, ambos salientando que estas eram fontes de receita muito pouco significativas. A este respeito, merece destaque a posição do Arq. Cravo Calisto. Não deixando de apontar as comparticipações da Segurança Social como a receita que considera mais importante desde que a S.C.M.A. abriu os lares e centros de dia, logo chama a atenção para a importância destas instituições procurarem

outras formas de financiamento, admirando-se ainda com a forma como, sem subsídios ou comparticipações, as primeiras Mesas conseguiram “fazer muita coisa”.

Todos os entrevistados reconhecem que as suas Mesas procuraram aumentar as receitas da instituição (Q. 4.2.). No entanto, os principais meios de que as diferentes Mesas se serviram para tal variam, se prestarmos atenção, conforme as valências e a estrutura de receitas de cada momento, parecendo acompanhar a tendência de aumento do financiamento público.

Senão vejamos: os primeiros entrevistados referiram estratégias como o aumento do número de irmãos ou do valor das quotas, a cobrança efectiva das mesmas, a criação de parcerias com empresas da região, a organização de eventos com vista a cativar beneméritos ou mesmo a alienação de património; já os últimos apresentaram como estratégias a gestão rigorosa (nas contas como nas admissões para os equipamentos sociais), a melhoria dos serviços prestados, o aumento da capacidade das valências, o “conhecimento profundo” da legislação e, por fim, atenção e proximidade (pelo diálogo constante) com a actividade da administração, sobretudo da Segurança Social. Embora as estratégias não se excluam mutuamente e nenhuma delas seja exclusiva de qualquer das Mesas, fica claro que as primeiras estavam direccionadas para os particulares, enquanto as últimas visavam maioritariamente o sector público.

Esta distinção é muito interessante quando considerada em conjunto com as respostas à questão seguinte (Q. 4.3.), acerca da facilidade de obter receita junto do sector público e do sector privado, comparativamente. É curioso observar que os primeiros entrevistados, aqueles que antes apontavam estratégias de angariação de receitas direccionadas para os privados, são os que agora reconhecem maior facilidade em obter receita junto do sector público. Já as respostas dos últimos entrevistados, não foram claras senão na afirmação de que não há, sobretudo hoje, formas fáceis de obter receita, embora se perceba nas suas palavras que a receita proveniente do sector público oferece mais garantias, uma vez que decorre de “protocolos”, enquanto do sector privado, “exaurido”, as “doações” e até os meros “descontos” ou “facilidades” são cada vez menos ou nenhuns.

De forma peremptória, todos os entrevistados recusaram que o financiamento, público ou privado, alguma vez lhes tivesse imposto, pessoalmente ou à instituição, outras contrapartidas que não o cumprimento dos protocolos no sector público e dos legados no

sector privado (Q. 4.4.). Além destas, não foi feita qualquer referência a outro tipo de contrapartidas, como sejam benefícios ou favorecimentos pessoais ou institucionais.

Centrando a entrevista no financiamento público, procurámos saber se uma maior proximidade com os agentes políticos teria facilitado o acesso a este tipo de financiamento (Q. 4.5.). As respostas são muito variadas, inclusive entre membros da mesma Mesa Administrativa, e vão da afirmação de que a proximidade existe e tem benefícios, à negação da sua existência e dos seus benefícios. Há ainda uma posição que se afasta totalmente das restantes, a da Dr.<sup>a</sup> Maria João Machado, para quem foi determinante não a proximidade com os agentes políticos, mas com a Igreja. De um modo geral, todavia, parece-nos estar patente nalgumas respostas um conflito entre a necessidade pessoal de recusar a proximidade com os agentes políticos, por um lado, e o reconhecimento de que ela existiu, por outro.

A dependência financeira das instituições como a S.C.M.A. face ao estado foi abordada de forma directa (Q. 4.6.): sobreviveriam estas instituições sem o financiamento público? A maioria dos entrevistados entende que não: ou desapareceriam ou tornar-se-iam insignificantes. Destacam-se as posições do Dr. Carlos Lacerda, para quem não existem dúvidas quanto à capacidade de adaptação e sobrevivência das Misericórdias e a posição do Dr. Coutinho Dias, segundo o qual cada Misericórdia é um caso específico, porque são instituições independentes com patrimónios e estruturas de receitas muito diferentes. Interessante é ainda a posição da Dr.<sup>a</sup> Maria João Machado, que começa por assumir que as Misericórdias conseguiriam sobreviver “noutros moldes”, como “associações privadas” com uma “actuação mais modesta e dependente da caridade”, mas que logo conclui que tal não seria possível actualmente. Estes três entrevistados sublinharam, todavia, que as Misericórdias estão a desempenhar um papel que o estado se arrogou e que não é capaz de desempenhar sem elas, pelo menos com o mesmo grau de eficiência.

Quando confrontados com o cenário hipotético em que o estado subitamente interrompe a tendência de crescimento do financiamento público (gráfico 3) ou, num caso extremo, suspende as transferências (Q. 4.7.), os entrevistados dividem-se entre o desaparecimento da Misericórdia e a sua transformação num prestador de serviços que os utentes pagariam por inteiro e, portanto, de menor dimensão. Ainda assim, questionados sobre qual o papel que o estado deve ter no financiamento destas instituições (Q. 4.8.), há

unanimidade na defesa do financiamento público e até do seu aumento, que é visto, grosso modo, como inevitável à sobrevivência destas instituições.

Por fim, pedimos aos entrevistados que, aparte as opiniões que expressaram anteriormente, procurassem explicar o crescimento do financiamento público nas receitas da Misericórdia, isto é, as suas causas (Q. 4.9.). Foram apontadas várias, sendo o aumento do número de valências e das respectivas capacidades, em resposta a fenómenos sociais como o aumento da esperança média de vida, a razão preponderante.

Foram também referidas a inflação, a diminuição de outras receitas (consequência de uma sociedade menos solidária e mais desconfiada da gestão do dinheiro alheio), uma maior atenção a programas de financiamento comunitário que têm vindo a aumentar e, finalmente, o facto do estado progressivamente vir negligenciando a “acção social pura, de forma directa”, delegando essa função em instituições como a S.C.M.A..

### **4.3. Áreas de actuação**

Os dados que obtivemos relativamente às áreas de actuação da S.C.M.A. são provenientes, na sua maioria, dos Relatórios e Contas de cada ano, embora as entrevistas tenham sido fundamentais para confirmar informações menos precisas e até obter informações inexistentes naqueles documentos.

Devido à dificuldade que sentimos em definir e operacionalizar esta variável, é fundamental que fique desde já devidamente delimitada. Para determinar *as áreas de actuação da S.C.M.A.* identificámos todas as actividades levadas a cabo pela instituição com carácter permanente ou regular, que impliquem afectação de recursos (sejam eles financeiros, humanos ou materiais)<sup>59</sup> e que tenham um objectivo específico, logo distinto de qualquer outra actividade.

Estes critérios podem facilmente parecer estranhos ou desadequados a quem estiver familiarizado com a vida das Misericórdias, particularmente com a S.C.M.A.. De facto, as actividades que estas instituições desenvolvem são geralmente consideradas em função da importância que assumem no quotidiano, isto é, pela quantidade de pessoas que ajudam ou

---

<sup>59</sup> Note-se que este critério não requer que a actividade seja considerada pela contabilidade da instituição como um *centro de custos* autónomo.

beneficiam e pelos recursos que lhes estão afectados. É este o motivo pelo qual, na prática, se fala em *valências* e não em *áreas de actuação* ou *actividades*.

Deste ponto de vista, compreensivelmente mais caro a quem tem a responsabilidade de gerir a instituição, o Complexo Social da Moita - onde funcionam valências como o lar-de-idosos, o centro de dia, o apoio domiciliário, o serviço de medicina física ou reabilitação, entre outros - assume uma importância sem par na vida da S.C.M.A.. Em 2010, por exemplo, este complexo representou 77,1% dos proveitos operacionais da instituição, bem como 77,6% dos seus custos.<sup>60</sup>

Além disto, cada actividade é considerada uniformemente ao longo do tempo, ainda que a sua capacidade aumento ou diminua ou até mude de localização. Tomemos por exemplo o centro de dia, valência que existe na Misericórdia desde 1983: teve até agora três localizações diferentes, cada uma delas com capacidades distintas.

O nosso intuito não é, porém, determinar qual o peso que cada actividade representa na acção da S.C.M.A., inclusive o peso financeiro, mas simplesmente perceber quais as áreas em que a instituição actua e de que forma as actividades são financiadas, nomeadamente se beneficiam ou beneficiaram de financiamento público.

Assim, ao longo dos trinta anos em análise identificámos vinte e seis *actividades* ou *acções* distintas<sup>61</sup>. Aplicados os três critérios que referimos antes, cinco delas foram colocadas de parte: o *Grupo Coral* e os programas *Emergência Integrada*, *RACE* e *IRIS* por não terem verdadeira autonomia relativamente a outras actividades<sup>62</sup>, e o *Sistema de Apoio a Instituições de Solidariedade Social (S.A.I.S.S.)* por não se tratar de uma actividade desenvolvida essencialmente pela Misericórdia.<sup>63</sup>

Ficámos, portanto, com um total de vinte e uma actividades que reflectem a acção da instituição nas três décadas em análise. Entre elas, fizemos duas distinções: pretendemos saber a quantidade de actividades que se enquadram no âmbito do comumente designado *Estado Social*, isto é, da Educação, Saúde e Segurança Social, por

---

<sup>60</sup> Cf. rubrica *Resultados por Valência - Complexo Social da Moita*, Relatório e Contas de 2010, pp. 50.

<sup>61</sup> Cf. Anexo 3.

<sup>62</sup> Na verdade existem na instituição dois grupos corais: um que dinamiza as celebrações na igreja da Misericórdia e outro, de cariz recreativo, composto por utentes do lar de idosos e do centro-de-dia; O programa *Emergência Integrada* é no fundo um desenvolvimento da *Casa Abrigo*, da mesma maneira que o Programa *RACE* o é do *Apoio Domiciliário*. Já o Programa *IRIS* resume-se ao financiamento do lar com ginásio, sala de snoezlen e fisioterapia.

<sup>63</sup> Tratou-se de uma tentativa, no âmbito do Programa *Aveiro Digital*, para uniformizar as aplicações informáticas de todas as instituições locais que se relacionassem burocraticamente com a Segurança Social.

oposição às restantes, e quais as actividades que beneficiaram de financiamento público por oposição às que não beneficiaram. Estes dados estão sintetizados na tabela 2.

ANO	ACTIVIDADE	ÁREA		BENEFICIOU DE FINANCIAMENTO PÚBLICO	
		A. SOCIAL EDUCAÇÃO E SAÚDE	OUTRA	SIM	NÃO
1980	Missa/Liturgia		✓		✓
1982	Capelas Mortuárias		✓		✓
1983	Centro de Dia	✓		✓	
1987	Lar de Idosos	✓		✓	
1987	Apoio Domiciliário	✓		✓	
1988	Cursos de Formação Profissional	✓		✓	
1990	Creche Familiar/Amas	✓		✓	
1990	Actividades de Tempos Livres	✓		✓	
1991	Unidade de Prevenção e Diagnóstico Precoce contra o Cancro	✓		✓	
1998	Creche	✓		✓	
1998	Jardim-de-infância	✓		✓	
1998	Serviço de Medicina Física e Reabilitação	✓		✓	
1998	Núcleo Museológico		✓		✓
1998	Emergência Social	✓		✓	
1999	Empresas de Inserção	✓		✓	
2001	Gabinete de Conservação e Restauro		✓	✓	



2002	Casa Abrigo	✓		✓	
2005	Rendimento Social de Inserção	✓		✓	
2007	Protocolo Alzheimer Portugal	✓			✓
2008	Galerias de Exposição		✓		✓
2010	Programa POPH (cursos de formação)	✓		✓	
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>5</b>

Tabela 2 - Área e financiamento das actividades desenvolvidas pela S.C.M.A. (1980-2010)

O primeiro dado relevante que pretendemos destacar é a quantidade de actividades a que a instituição se tem dedicado. É importante relembrar que a Misericórdia partiu da quase extinção na década de 1970 para, a partir do ano 1980, reinventar o serviço que presta à comunidade. As actividades iniciadas ao longo destas três décadas são um reflexo perfeito desse processo: por um lado, a S.C.M.A. iniciou novas actividades a um ritmo elevado e constante<sup>64</sup>; por outro lado, desenvolveu actividades em áreas tão diversas como a assistência social, a saúde, a educação, o emprego, a cultura ou a religião, uma nova identidade se considerarmos que a sua acção até 1974 se resumia praticamente ao hospital.

No entanto, apesar desta dinâmica e diversidade os dados mais relevantes para o propósito deste trabalho são os que refletem as áreas de actuação da instituição e as actividades que beneficiaram de financiamento público. No primeiro caso, verificamos que mais de três quartos das actividades se enquadram nos sectores da Educação, da Saúde e, sobretudo, da Segurança Social. Das cinco actividades que não pertencem ao que designaremos, por facilidade, de actividade social do estado, duas são de cariz religioso e três de cariz cultural.

Quanto ao financiamento público, é curioso verificar que o número de actividades que beneficiaram deste apoio estatal, dezasseis, coincide com o número de actividades que pertencem à acção social do estado.<sup>65</sup> A única distinção entre ambos está no *Gabinete de*

<sup>64</sup> Cf. Anexo 3.

<sup>65</sup> A *Unidade de Prevenção e Diagnóstico Precoce contra o Cancro* (1991) representa um caso especial, na medida em que a Santa Casa não recebia directamente uma verba pública por prestar este serviço. No entanto, incluímos esta actividade no conjunto das que foram financiadas publicamente por ter resultado de uma parceria entre a instituição e *entidades oficiais* (cf. Relatório e Contas, 1991, p.11), nomeadamente

*Conservação e Restauro (2001)* e no *Protocolo Alzheimer Portugal (2001)*. O primeiro não se enquadra na acção social do Estado, embora tenha beneficiado de financiamento público, enquanto o segundo é uma actividade da área da Saúde, desenvolvida sem aquele apoio público.

As questões relativas às *áreas de actuação* tiveram apenas dois objectivos:

- ✦ completar e confirmar os dados relativos às actividades desenvolvidas pela instituição, nomeadamente quando se iniciaram e como eram financiadas;
- ✦ saber se existiram intenções ou projectos para desenvolver novas actividades que não se concretizaram e compreender porque não se concretizaram (Q. 1.2.);

O primeiro objectivo foi plenamente conseguido e tem expressão nos dados que acabámos de expor. Quanto ao segundo objectivo, constatámos que existiram projectos que não se concretizaram<sup>66</sup> por razões que, na sua maioria, derivam da relação com a administração pública e portanto podemos classificar como burocráticas. De facto, talvez com excepção do projecto para instalar uma capela em Oliveirinha e de um programa para formação de amas referido pela Dr.<sup>a</sup> Maria João Machado, sobre o qual não conseguimos obter informação suficiente, a não-concretização dos projectos é explicada pela falta de financiamento público ou por problemas levantados por entidades da administração local ou central. Nalguns casos, por ambos.

Assim, a desejada Unidade de Cuidados Continuados a instalar no Complexo Social da Moita não avança por falta de financiamento por parte do Ministério da Saúde. Mas os principais projectos que a instituição não conseguiu concretizar durante o período em análise foram a *Casa do Seixal*, o *Solar de Sarrazola* e o legado *Irmãos Rangel*. Os primeiros resultam de doações de património e este último, como referimos, de um legado também ele patrimonial e com um prazo limite até ao qual deve ser realizado - um ónus de 8 anos. Vejamos cada um destes casos em concreto.

A Casa do Seixal, onde a instituição pretendia instalar um centro de dia, já foi objecto de aprovação por um programa público de financiamento (PARES), que constituía

---

a Câmara Municipal, na qual a Misericórdia cedia as instalações e a Câmara enviava os técnicos. Assim, ainda que de forma indirecta, esta actividade era financiada publicamente.

<sup>66</sup> Note-se que alguns destes projectos ainda hoje são objecto de candidaturas a programas públicos, conforme se percebe pelas respostas dos membros actuais da Mesa Administrativa, e poderão no futuro vir a ser concretizados. Ainda assim, referimo-nos a eles no passado unicamente porque a nossa análise se cinge ao período 1980-2010.

o entrave inicial. Assim, no limite do nosso período de análise (2010) a razão para este projecto não avançar estava numa flagrante contradição ou conflito entre duas entidades da administração: a Segurança Social, que só autoriza e financia a construção da valência se o edifício fosse remodelado de forma a respeitar determinados requisitos de construção (relacionados com segurança, higiene, acessibilidade, entre outros) e o IGESPAR, que não autorizava essa transformação por querer manter as características originais do edifício, nomeadamente as arquitetónicas.

No Solar de Sarrazola a Misericórdia tencionava instalar um equipamento social com as valências de lar e creche. Este projecto também foi objecto de candidatura ao programa PARES, mas ainda não foi aprovado.

Por último, o projecto que resulta do legado dos *Irmãos Rangel* consiste num equipamento de apoio à demência. É muito desejado pela instituição por ser complementar aos restantes equipamentos de apoio à população idosa e por ser cada vez mais necessário num contexto de elevada longevidade dos utentes, onde aumentam os quadros clínicos de demência como o Alzheimer. Ao que nos foi dado entender, este projecto tem avançado sem financiamento público, não tendo sido concretizado no período em análise essencialmente devido a dificuldades criadas pela Câmara Municipal, relacionadas com o ordenamento e gestão do território. Nas palavras do Dr. Carlos Lacerda, “a Câmara tinha outros planos para aquele sítio”, a saber “moradias de tipo 1”.

#### **4.4.Colaboradores**

Vista a evolução do contributo público no financiamento das actividades da Misericórdia e as áreas em que a instituição tem desenvolvido a sua acção, importa agora perceber quem, na prática, tem levado a cabo essa acção. Fazemo-lo a partir dos dois tipos de trabalho que encontramos na instituição, o trabalho assalariado e o trabalho voluntário. Para cada um deles considerámos, quer a evolução do número de colaboradores, quer e a evolução do seu custo para a instituição ao longo das três décadas em análise. Estes dados foram obtidos essencialmente nos Relatórios e Contas (anexo 4), e posteriormente completados com as entrevistas.

Começemos pelos colaboradores assalariados, acerca dos quais só foi possível determinar o número exacto no período 2004-2010. Não que haja qualquer dúvida quando ao crescimento desse número ao longo das três décadas: trata-se de um crescimento natural, que resulta do aumento do número de actividades e de valências, bem como das respectivas capacidades, e que aliás, como veremos, o aumento das despesas com o pessoal atesta. Entre 2004 e 2010, porém, os Relatório e Contas quantificam essa evolução, que se traduz num aumento de 23 colaboradores assalariados em sete anos: enquanto em 2004 a instituição contava com 139 assalariados, em 2010 o seu número era já de 162.

Relativamente à evolução da despesa com pessoal, os dados que obtivemos são bem mais completos.<sup>67</sup> Embora o Relatório e Contas de 1983 seja omissos nesta informação, assim como todos os referentes ao período 1991-1995, é possível observar uma clara evolução dos custos com o pessoal no sentido crescente, conforme ilustra o gráfico 4.

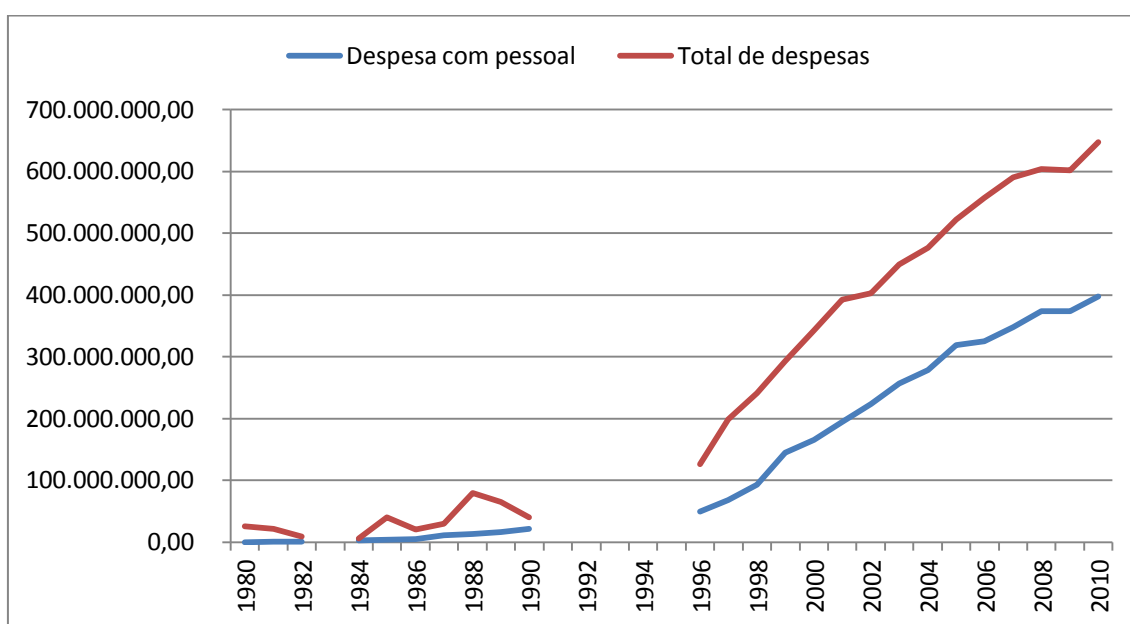


Gráfico 4 - Evolução da despesa com pessoal e do total de despesa na S.C.M.A. (1980-2010)

<sup>67</sup> A despesa com pessoal foi determinada de acordo com um critério abrangente, que inclui não apenas as remunerações certas e permanentes, mas também custos como diuturnidades, subsídios de refeição (ou outros), comparticipação de encargos (como deslocações) ou ainda as contribuições para a Segurança Social.

Na verdade, podemos distinguir duas fases no percurso da despesa com pessoal: a primeira, de 1980 a 1996, caracterizada por um crescimento progressivo mas moderado, até atingir aproximadamente os 50.000.000\$00 em 1996; a segunda, de 1996 a 2010, em que a despesa com pessoal cresceu acentuadamente, ao ponto de, em 2010, ser já aproximadamente oito vezes superior. Esta tendência de evolução da despesa com pessoal é, de resto, acompanhada pela evolução do total de despesas, que apresenta as mesmas duas fases de crescimento.

Se a tendência crescente das despesas com pessoal nestes trinta anos é, como vimos, explicável pelo surgimento de novas actividades e novas valências e pelo aumento das respectivas capacidades, a existência de duas fases distintas nessa evolução deve-se claramente ao Complexo Social da Moita. Tendo entrado em funcionamento em 1996, esta infraestrutura não só deu uma capacidade maior às valências já existentes de lar-de-idosos, centro-de-dia e apoio domiciliário, como permitiu o desenvolvimento de novas actividades (por exemplo o Serviço de Medicina Física e Reabilitação). Além disso, deixou livre a Casa da Cruz, onde foram criados uma creche e jardim-de-infância em 1998. O Complexo Social da Moita potenciou, portanto, a capacidade de acção da Misericórdia, o que naturalmente se reflete nos custos com o pessoal.

Vista a evolução, neste caso muito semelhante, quer da despesa com pessoal, quer do total de despesas, importa agora combinar estas duas variáveis para saber qual a evolução do peso das despesas com o pessoal nas despesas totais da instituição. O gráfico 5 representa essa relação.

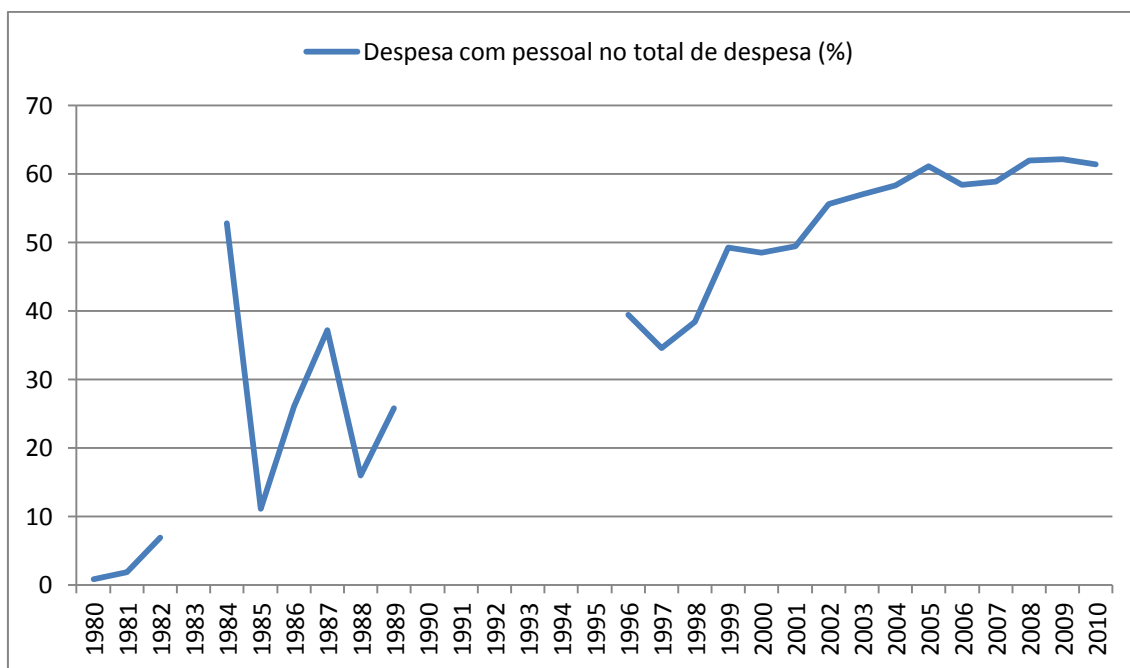


Gráfico 5 - Evolução da percentagem da despesa com pessoal no total de despesa da S.C.M.A. (1980-2010)

Apesar de não dispormos dos dados de alguns anos, também aqui, compreensivelmente, podemos considerar duas fases distintas. Numa primeira fase, até à criação do Complexo Social da Moita (1996), verificamos que a despesa com o pessoal tinha um peso muito variável no total de despesas. Esta variabilidade deve-se, por um lado, ao número ainda muito reduzido de funcionários e, por outro lado, aos investimentos feitos pela instituição na criação de novas actividades e valências, nomeadamente do Complexo Social da Moita.

Numa segunda fase, de 1996 em diante, podemos considerar que o peso da despesa com pessoal no total de despesas é mais constante no seu crescimento. De facto, com a entrada em funcionamento do Complexo Social da Moita, como vimos, o número de colaboradores assalariados cresceu consideravelmente e, com ele, as despesas com pessoal (gráfico 4). Assim, os investimentos, que proporcionalmente também diminuíram, deixaram de ter um impacto tão grande no total de despesas.

O dado mais relevante que é possível observar no gráfico 5, porém, é a tendência crescente do peso das despesas com pessoal no total de despesas ao longo dos trinta anos. Mesmo na primeira fase, apesar das lacunas em alguns anos e da variabilidade que já referimos, é perceptível que o pessoal foi representando uma despesa com cada vez mais

relevância nas contas da instituição. Nos últimos anos em análise, esta rubrica ultrapassava já 60% das despesas da instituição.

Vistos os dados relativos aos colaboradores assalariados, é altura de nos debruçarmos sobre o número de voluntários. Também em relação a estes importa saber a sua evolução e que custos representaram para a instituição ao longo dos trinta anos em análise. Mas, compreensivelmente, a informação respeitante ao voluntariado é menos rigorosa, e nem a pesquisa documental nem as entrevistas nos permitiram ter dados precisos.

Conforme está sintetizado no Anexo 4, os documentos que foram objeto da nossa pesquisa no arquivo referem apenas que colaboraram com a instituição três voluntários em 1995, um grupo (indeterminado) em 1996, duas técnicas em 2001, uma técnica em 2002, o grupo A.M.A. (Amigos da Misericórdia de Aveiro) a partir de 2005, o grupo Vida Mais em 2005 e 2006 e, finalmente, o grupo V.A.N.I. (Voluntariado de Apoio às Necessidades do Idoso), a partir de 2006. Na pesquisa documental não encontramos, além disso, qualquer custo associado especificamente à actividade dos voluntários.

Deste modo, as entrevistas tiveram uma importância acrescida nesta variável, por constituírem a fonte mais importante dos dados relativos ao voluntariado. Uma mais clara explicitação dos objectivos específicos das entrevistas, acerca da variável *colaboradores*, permitiram perceber melhor:

- ◆ como era feito, em cada altura, o recrutamento do pessoal (Q. 2.1.);
- ◆ se o voluntariado era uma opção para colmatar as necessidades de pessoal da instituição (Q. 2.2.);
- ◆ quantos voluntários colaboravam com a instituição em cada momento e o que faziam (Q. 2.3.);
- ◆ se havia algum custo com os voluntários (Q. 2.4.);
- ◆ como era a relação entre os colaboradores assalariados e os voluntários, nomeadamente se aqueles sentiam o seu posto de trabalho ameaçado por estes (Q. 2.5.);

As respostas dos entrevistados acerca da forma como se processava o recrutamento do pessoal (Q. 2.1.) foram fundamentalmente duas. A primeira consiste num modelo único de selecção de currículos, avaliação por um júri e escolha pela Mesa Administrativa. A

segunda, é um modelo bipartido que distingue o pessoal técnico do não-técnico. Para o pessoal técnico era aberto um concurso, enquanto o pessoal não técnico era escolhido directamente pelos directores técnicos a partir de currículos ou por conhecimento pessoal, geralmente de algum elemento da Mesa. Como se percebe pelas respostas do Prof. Dr. Jorge Arroiteia e da Dr.<sup>a</sup> Conceição Pisco, este maior grau de exigência na contratação de pessoal técnico é um reflexo da implementação de uma gestão profissionalizada na instituição.

É unânime a afirmação de que os voluntários, ao longo das três décadas em análise, não fizeram parte da “base de recrutamento” da S.C.M.A. (Q. 2.2.). Isto é, quando era necessário alguém para desempenhar determinada função ou tarefa, a instituição não procurava um voluntário - contratava. Podemos mesmo assumir que o contrário nunca terá acontecido, dado que nenhum dos entrevistados deu um exemplo do contrário quando lhe foi pedido. A principal razão para que tal acontecesse, referem alguns dos entrevistados, era o facto do voluntariado que existia na instituição ter características próprias - era um voluntariado sénior - e desempenhar funções bem determinadas, mas sempre “não-profissionais”.

Em relação ao número e funções dos voluntários (Q. 2.3.) em cada período destes trinta anos, há dois aspectos a considerar. O primeiro é o voluntariado da Mesa Administrativa. Como veremos (Q. 3.5.), os membros das diversas Mesas nunca foram obrigados a integrar este órgão ou sequer remunerados por isso. Nos primeiros anos em análise, o voluntariado da Mesa e de pessoas amigas dos seus membros foi o único existente (Arq. Cravo Calisto) e o verdadeiro responsável pelo “renascimento” da instituição. Mas mesmo com o surgimento de outros tipos de voluntariado, a acção da Mesa não pode ser desconsiderada enquanto voluntária, uma vez que lhe cabe a direcção da instituição. Por outras palavras, a Misericórdia é dirigida por voluntários.

O segundo aspecto são os grupos que entretanto se foram criando, bem organizados e com uma função específica, como a A.M.A., ou simplesmente agrupando pessoas que se dirigiam individualmente à instituição e lá desempenhavam funções diferentes (V.A.N.I.). Quando, hoje, a instituição se refere ao voluntariado, são essencialmente estes grupos que estão em causa. Sobretudo a A.M.A., a “liga de amigos” da Misericórdia.

Como podemos ver pelas respostas às entrevistas, também através destas não foi possível determinar quantos voluntários colaboravam com a instituição em cada período e



o que faziam em concreto. Apenas o Dr. Coutinho Dias nos dá uma noção da dimensão dos grupos A.M.A. (cerca de 25 pessoas)<sup>68</sup> e V.A.N.I. (cerca de 12 pessoas) durante o período que lhe diz respeito. Basta-nos, porém, a noção de que, ao longo das três décadas em análise, o voluntariado foi constituído pela acção das Mesas Administrativas, de um grupo autónomo e organizado que faz divulgação, angariação de fundos e apoio logístico nas valências de terceira idade (A.M.A.) e, por fim, de outros grupos que, de forma menos independente e organizada, prestam apoio sobretudo ao nível da animação dos idosos naquelas mesmas valências.

Também relativamente aos custos com os voluntários (Q. 2.4.) as respostas têm sentidos diferentes. O Sr. Bruno Ferreira afirma que já durante o período em que integrou a Mesa Administrativa os voluntários beneficiavam de um seguro de acidentes pessoal, hoje obrigatório. Também o Prof. Dr. Jorge Arroiteia refere a existência de um seguro para os estagiários, além da refeição que tomavam na instituição. Já o Dr. Coutinho Dias, afirma que até 2010 “ não houve qualquer custo com os voluntários”, o que se justifica pela “autonomia e organização própria do grupo A.M.A.”. Já os estagiários, diz, são um assunto “tratado à parte”, ou seja, que não devemos considerar juntamente com os voluntários.

Relativamente à relação entre os colaboradores assalariados e os voluntários (Q.2.5.), é clara a afirmação de que não há conflitos (pelo menos relevantes) entre os colaboradores assalariados e os voluntários. Pelo contrário, acrescentam alguns dos entrevistados, são muitas vezes os próprios assalariados a promover o voluntariado. A principal razão apontada para tal é o facto de os voluntários terem papéis bem definidos e serem devidamente enquadrados nas dinâmicas da instituição. Daqui resulta que os assalariados não sentem o seu posto de trabalho em risco e, como tal, não existe conflito.

#### **4.5. Composição e Direcção**

Resta-nos abordar a composição e direcção da S.C.M.A., a quarta variável deste trabalho. A *composição* diz respeito ao número de irmãos que constituem a Misericórdia,

---

<sup>68</sup> A Dr.ª Conceição Pisco refere que a A.M.A. é constituída por “uma dezena ou mais de voluntários”, mas considerámos apenas o número dado pelo Dr. Coutinho visto que este preparou a sua resposta com ajuda do director-geral da instituição, Dr. Jaime Carvalho Homem, que certamente tem um conhecimento rigoroso destes dados.

conforme o art.º 5º dos estatutos, e a *direcção* ao funcionamento das diversas Mesas Administrativas.<sup>69</sup>

Através da pesquisa documental, procurámos determinar o número de irmãos para cada um dos trinta anos em análise (anexo 5). O nosso objectivo principal é perceber qual sua evolução ao longo deste período, evolução esta que está representada no Gráfico 6. Infelizmente não foi possível obter dados fiáveis para todos os anos, faltando o ano de 1992 e todo o período entre 1997 e 2010.<sup>70</sup> Além disto, os dados que conseguimos são de dois tipos: entre 1980 e 1991, os Relatórios e Contas apresentam o número de irmãos inscritos, e entre 1993-1996 o número de irmãos activos, isto é, aqueles que têm as contas em dia.

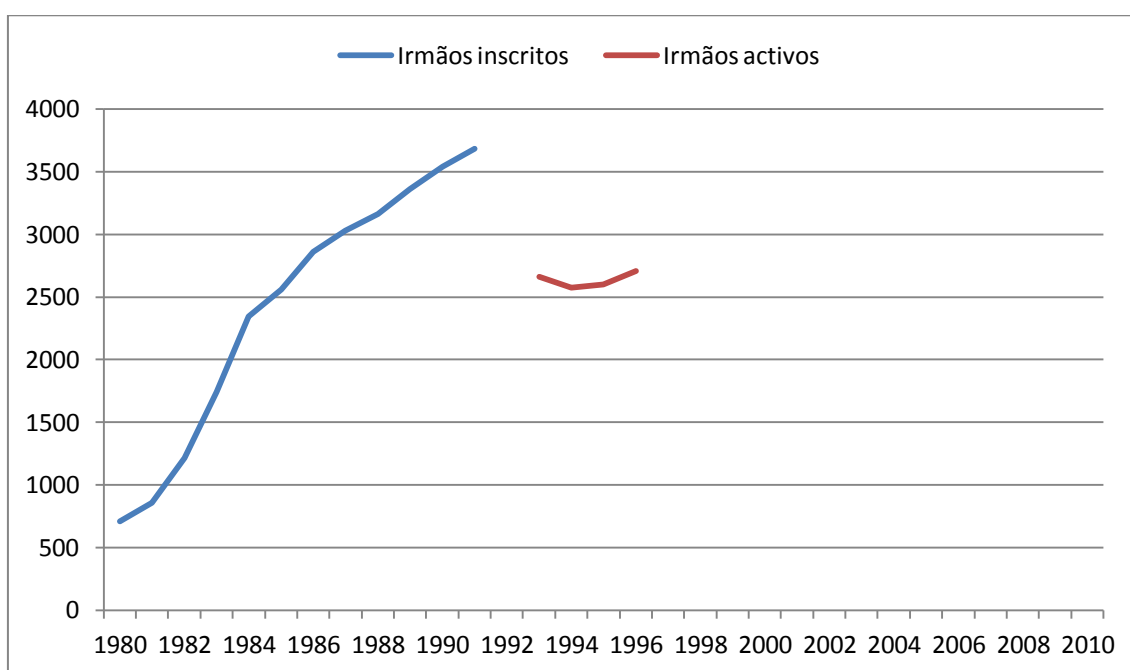


Gráfico 6 - Evolução do número de irmãos da S.C.M.A. (1980-2010)

<sup>69</sup>Existem outros *Corpos Gerentes* na instituição, nomeadamente a Assembleia Geral e o Conselho Fiscal (art.º 11º dos Estatutos), mas o único relevante para o propósito deste trabalho é a Mesa Administrativa porque é a este órgão que cabe “*gerir a instituição, representá-la*”. A apresentação de contas e elaboração dos orçamentos, o funcionamento diário dos serviços e a gestão de pessoal, elementos muito relevantes para o nosso estudo, são funções específicas da Mesa Administrativa (art.º 30º dos Estatutos).

<sup>70</sup> Para o período 1980-2005 há no arquivo da Misericórdia ficheiros com as propostas de inscrição dos irmãos. Todavia, não utilizámos esses ficheiros porque essas propostas não nos dão garantia da efectiva inscrição e, menos ainda, da manutenção ou actualização da quota, podendo gerar dados equívocos.

Estes são, portanto, dados muito incompletos, que temos de conjugar com as entrevistas. Ainda assim, é possível constatar que na primeira das três décadas em análise existe um claro aumento do número de inscrições. Este é, todavia, um fenómeno que devemos considerar com cautela: por um lado, a instituição estava a renascer da sua quase extinção, recuperando muitos dos irmãos que antes de 1974 já a ela estavam ligados<sup>71</sup>; por outro lado, não conhecemos o número de irmãos que se inscreveram e depois deixaram de pagar as suas quotas, deixando portanto de poder ser considerados como tal.

Conforme dissemos antes, o que pretendemos relativamente à  *direcção*  é conhecer, de uma forma geral, alguns aspectos do funcionamento das diversas Mesas Administrativas. Assim, não apresentaremos dados relativos à composição destas, visto que não teriam qualquer relevância para o propósito deste trabalho, e avançaremos para as entrevistas, através das quais foi possível abordar o funcionamento e dinâmica das Mesas.

A respeito desta variável,  *composição e direcção* , as entrevistas tinham a finalidade concreta de perceber:

- ◆ qual o papel dos irmãos na vida da instituição (Q. 3.1.);
- ◆ qual a evolução do número de irmãos durante cada mandato, nomeadamente se este cresceu (Q. 3.2.);
- ◆ quais as motivações para a inscrição na irmandade (Q. 3.3.);
- ◆ se houve esforços coordenados para aumentar o número de irmãos (Q. 3.4.);
- ◆ se houve alguma excepção ao voluntariado da Mesa (Q. 3.5.);
- ◆ qual o grau de envolvimento dos membros da Mesa nas actividades da instituição (Q. 3.6.);
- ◆ se havia algum outro tipo de compensação, que não remuneratória, pelo trabalho que os mesários desenvolviam (Q. 3.7.);
- ◆ como eram as relações da Mesa com os agentes políticos, nomeadamente se havia algum tipo de proximidade com estes (Q. 3.8.);
- ◆ se os entrevistados consideram esta proximidade importante ou benéfica para a instituição (Q. 3.9.);

Começamos pela participação dos irmãos na vida da instituição (Q. 3.1.). Os entrevistados reconhecem unanimemente que esta se resume praticamente ao pagamento

---

<sup>71</sup> Cf. Infra Q. 3.4.;

das quotas. Ou, quando muito, à participação - sempre muito reduzida - nas assembleias gerais. São excepções a esta regra, claro está, os membros da Mesa e os irmãos que desempenham outras funções na instituição, nomeadamente profissionais. O Dr. Carlos Lacerda salienta, todavia, que as Mesas de que fez parte procuraram fazer os irmãos “viverem um pouco a vida da Misericórdia”, através de um boletim trimestral e de outras actividades, sobretudo de cariz religioso.

Unanimidade existe também quanto à evolução positiva do número de irmãos (Q. 3.2.), o que nos leva a concluir que, numa perspectiva global, o número de irmãos aumentou progressivamente ao longo destas três décadas, e portanto também a dimensão da instituição. Embora com menos rigor do que seria desejável, ficam assim completos os dados apresentados antes acerca desta matéria.

As motivações que levam as pessoas a inscrever-se na irmandade são várias (Q. 3.4.), mas com excepção da transmissão dentro da família e da inscrição por convite de alguém conhecido, podem agrupar-se em dois tipos. Por um lado, temos aqueles que querem ajudar, por caridade ou solidariedade, uma instituição católica de beneficência que desenvolve actividades assistenciais. Por outro, há aqueles que se inscrevem para mais tarde terem acesso aos serviços prestados pela instituição ou para beneficiarem de algumas regalias como descontos ou protocolos. O primeiro tipo visa os interesses de outrem, o segundo interesses próprios, sendo que a maioria das respostas sugere uma prevalência deste tipo de motivação sobre aquele.

Quanto à existência ou não de um esforço das várias Mesas para angariação de irmãos (Q. 3.4.), as respostas revelam duas fases distintas. Numa primeira fase, os entrevistados referem que a Misericórdia fez um grande esforço para angariar novos irmãos, através da recuperação de antigas inscrições - como referimos atrás -, através de acções de dinamização e divulgação da instituição ou simplesmente através de um sistema de cobrança de quotas mais efectivo. Pelo contrário, os entrevistados que pertenceram às Mesas mais recentes afirmam que não havia “uma estratégia concertada” para a angariação de irmãos, que “acontecía naturalmente”.

Não há qualquer dúvida quanto ao voluntariado das Mesas Administrativas (Q. 3.5.). Ao longo destes trinta anos nunca nenhum dos seus membros foi remunerado, sem qualquer excepção. Além disso, não beneficiaram de qualquer outro tipo de compensação (Q. 3.7.) que não a restituição das despesas feitas no exercício das funções, conforme

preveem os estatutos (art.º 12º), e para além da “boa-disposição e amizade entre todos”. Pelo contrário, alguns dos entrevistados sublinham que muitas vezes “em vez de se receber, dá-se”. Referem-se às situações em que assumiam as despesas feitas no exercício das suas funções ou mesmo dos donativos que concediam à Misericórdia.

Apesar disto, o grau de envolvimento dos mesários é considerável (Q. 3.6.), embora também aqui a maioria das respostas aponte dois níveis distintos de envolvimento. Em todas as Mesas parece ter havido um maior envolvimento do provedor que, em conjunto com um ou outro mesário, foi uma presença diária na instituição, enquanto os restantes membros participavam nas reuniões da Mesa Administrativa - por regra semanais - e estavam na instituição sempre que assuntos relacionados com os respectivos “pelouros” o exigiam. É importante salientar, como faz o Dr. Carlos Lacerda, que as Mesas são constituídas por pessoas que já abandonaram a vida profissional e por outras que ainda trabalham, o que certamente contribui para explicar estes diferentes graus de envolvimento.

Restam-nos as relações da Misericórdia com os agentes políticos, nomeadamente da existência de proximidade política (Q. 3.8.), e a opinião dos entrevistados acerca dessa proximidade (Q. 3.9.). No primeiro caso, há nas respostas um consenso acerca da inexistência de proximidade com os agentes políticos resultante de qualquer afinidade política. A maioria dos entrevistados refere que as relações eram, por um lado, “puramente institucionais”, embora facilitadas pelo conhecimento pessoal que resulta da vivência profissional ou social de cada mesário. Mas todos são claros na ideia de que a vida política “fica à porta” da Misericórdia.

É interessante notar ainda, acerca das relações com os agentes políticos locais - e por conseguinte com os agentes administrativos -, que os primeiros entrevistados referem uma relação muito estreita de diálogo e colaboração com a Câmara Municipal, enquanto o Dr. Carlos Lacerda aponta uma clara alteração neste quadro. Segundo o actual provedor, a construção do Estádio Municipal de Aveiro, inaugurado em 2003 no contexto do Euro 2004, deixou a Câmara Municipal sem meios para manter o apoio à Misericórdia.

Relativamente à desejabilidade ou existência de benefícios na proximidade com os agentes políticos (Q. 3.9.), as opiniões já não são consensuais. A maioria dos entrevistados entende que essa proximidade não é necessária ou não deve existir: seja porque as actividades política e assistencial estão em níveis diferentes - político e civil -; seja porque

bastam à instituição as relações pessoais; seja simplesmente porque não a consideram saudável.

Existem, porém, duas posições dissonantes, do Arq. Cravo Calisto e do Sr. Bruno Ferreira. O primeiro vê a proximidade dos agentes políticos como necessária. O segundo, embora salvaguardando que a instituição deve ser apolítica, entende que essa proximidade é benéfica porque permite às instituições estarem mais próximas e influenciar os processos de decisão. Decisão esta que, nota, “é sempre influenciada”.

## **5. ARGUMENTOS A FAVOR DA INDEPENDÊNCIA DO TERCEIRO SECTOR**

É altura de discutir os dados que acabámos de expor à luz do enquadramento teórico que fizemos de início, ou seja, à luz da Teoria da Escolha Pública e das dinâmicas próprias do terceiro sector. É uma tarefa complicada na medida em que os problemas levantados são muitos e têm diversas leituras. Para não correremos o risco de dispersão, faremos esta discussão em seis etapas, aglomerando nestas os principais pontos que consideramos pertinente debater.

Assim, começaremos por abordar algumas das razões que podem ajudar a explicar a longevidade da Misericórdia de Aveiro, especialmente as razões de fundo que podem justificar o seu renascimento depois da quase extinção em 1976. De seguida, discutiremos as principais questões relacionadas com cada uma das quatro variáveis que nortearam a nossa pesquisa - *financiamento público, colaboradores, áreas de actuação e composição/direcção*. Concluiremos com uma reflexão sobre o papel das instituições como a Misericórdia de Aveiro no contexto da redefinição das funções do estado pela promoção de fenómenos de solidariedade social voluntários como a *caridade*.

### **5.1. Razões de longevidade e confiança nas Misericórdias**

#### *5.1.1. A acção colectiva: proximidade e confiança*

O facto das Misericórdias em geral, e a de Aveiro em particular, terem aproximadamente 500 anos de história é admirável e não se explica num trabalho destas dimensões. Além disso, como se refere na introdução ao último volume das *Portugaliae Monumenta Misericordiarum*, “a história das grandes instituições também está repleta de mitos” (Paiva et al., 2009, p. 36), razão adicional para nos afastarmos das abordagens históricas e procurarmos, através de uma abordagem teórica, formular algumas explicações para a extraordinária capacidade de adaptação que estas instituições têm revelado.

Admitindo, portanto, outras leituras - nomeadamente históricas -, considerámos que a análise da acção colectiva desenvolvida pela Escolha Pública é uma chave de leitura indispensável para compreender a longevidade das Misericórdias. Recordemos que essa análise tem duas vertentes, a *dimensão dos grupos* e a *teoria dos clubes*. Quanto a nós, ambas ajudam a explicar a proximidade e a confiança de que estas instituições beneficiam junto das populações que servem.

Comecemos por aplicar a análise da dimensão dos grupos à S.C.M.A.. Se aceitámos a premissa de que a acção colectiva tem características específicas relativamente à acção individual, por não prosseguir um interesse único - tão pouco “colectivo”<sup>72</sup> -, e que essas características resultam num maior grau de ineficiência à medida que aumenta a dimensão do grupo<sup>73</sup>, então somos levados a concluir que os grupos mais pequenos e onde existe um maior conhecimento e controlo da actividade de todos os membros são os mais eficientes.

Assim, o facto de a Misericórdia ser uma instituição local (a sua acção circunscreve-se ao concelho de Aveiro) e de ser uma associação de fiéis (de algum modo ligados à prática religiosa em comunidade) faz dela um grupo privilegiado para prestar serviços à respectiva população. Não apenas porque os membros estão mais próximos da comunidade e dos seus problemas do que acontece, por exemplo, com a maioria dos organismos administrativos; nem sequer porque os membros são mais “altruístas”. Simplesmente porque aquelas características - âmbito local e confissão religiosa - são características que necessariamente limitam a dimensão do grupo e, em simultâneo, favorecem um elevado grau de conhecimento e controle mútuo entre os seus membros.

Não foi certamente por acaso ou capricho que, perante a necessidade de socorrer os necessitados, no final do século XV, a regência recorreu à criação de grupos locais de dimensão muito reduzida<sup>74</sup> e não a uma máquina administrativa centralizada ou mesmo à hierarquia da Igreja. Do mesmo modo, a caridade e as demais razões de fé, só por si, não explicam a quantidade de legados e doações que, embora com intensidades variáveis, caracterizam estes 500 anos de história. Explicam certamente a motivação de quem dá, mas não a credibilidade de quem recebe. Esta depende em grande medida da proximidade e da confiança que o benfeitor tem na capacidade da instituição dar o fim desejado aos seus

---

<sup>72</sup> Recordemos que os grupos têm objectivos, não interesses - só os indivíduos têm interesses. Quando muito, os grupos agregam indivíduos com interesses semelhantes.

<sup>73</sup> Devido à existência de *free-riders* que minimizam o seu esforço e de modo a beneficiar do esforço dos outros elementos do grupo.

<sup>74</sup> Inicialmente eram doze elementos mais o provedor (Lopes e Sá, 2008, pp.27-28)



bens - ou seja, da sua eficiência. Eficiência que, como vimos, é tendencialmente maior em grupos locais de reduzida dimensão, como as Misericórdias.

A par da análise da dimensão dos grupos, também a teoria dos clubes é um contributo útil à compreensão da longevidade das Misericórdias, especialmente à medida que estas instituições passaram a administrar o que hoje apelidamos de *equipamentos sociais*, como hospitais ou lares.

Desde logo porque os bens<sup>75</sup> que são produzidos ou prestados nestes equipamentos têm uma elevada estrutura de custos fixos e, também por esse motivo, são considerados tendencialmente - embora não exclusivamente - de provisão colectiva. Concentremo-nos na Misericórdia de Aveiro. De facto, mesmo deixando a construção de parte, os custos de equipamentos sociais como o Complexo Social da Moita com manutenção, compra de equipamentos, pessoal especializado, entre outros, dificultam ou tornam inviável a sua provisão de forma individual.

Além disso, mesmo considerando que a instituição simultaneamente<sup>76</sup> vende e oferece bens e serviços, verificamos que estes têm, no essencial, as características dos bens de clube. Por um lado, até determinado limite a utilização de um equipamento social por um utente não impede a sua utilização por outros utentes (não-rivalidade).<sup>77</sup> Por outro, é possível discriminar os utentes e excluir o seu acesso aos equipamentos (exclusão). Ou seja, a Misericórdia pode ajudar diversas pessoas simultaneamente, seleccionando aquelas que devem beneficiar dessa ajuda.

Acresce a tudo isto que a adesão à S.C.M.A., como irmão ou simplesmente como utente de determinada valência, é voluntária, o que corresponde à derradeira característica dos clubes. Cada membro é livre de pertencer ou não ao clube em cada momento, desde que seja aceite por este e cumpra as suas obrigações.

Mas qual o sentido de aplicar esta análise às Misericórdias? Recordemos que os clubes, por garantirem uma maior correspondência entre o benefício e o custo do bem, são mais eficientes na sua provisão do que as entidades públicas precisamente porque a

---

<sup>75</sup> Quando nos referimos a bens no contexto da teoria dos clubes, referimo-nos a bens e serviços que são produzidos ou prestados por determinado agente económico.

<sup>76</sup> A instituição recebe ofertas, legados e trabalho voluntários, o que, não resultando em lucros, lhe permite prestar serviços a um preço inferior ao seu custo efectivo ou mesmo de forma gratuita.

<sup>77</sup> Neste caso específico, a não-rivalidade refere-se, não às vagas, mas aos recursos comuns (infraestruturas, especialistas, equipamentos,...) que não é possível separar de forma eficiente. Podemos portanto considerar que estas valências são bens de clube, embora estejam muitas vezes no limite da gestionabilidade.

provisão pública não garante aquela correspondência. Esta análise ajuda, portanto, a compreender o relativo consenso que hoje existe<sup>78</sup> acerca da maior eficiência das Misericórdias na prestação de serviços “sociais” às populações quando comparadas com os organismos administrativos do estado. E, como vimos antes, esta maior eficiência explica, a par da proximidade, a confiança de que estas instituições têm gozado junto das populações.

Contudo, mais do que ajudar a compreender o passado e o presente, a verdadeira importância de aplicar a teoria dos clubes a estas instituições reside na possibilidade de se aprofundarem e expandirem as experiências de provisão de bens de clube em áreas como a saúde, a educação e a assistência social, garantindo assim mais eficiência. Em contextos de grave crise económica e financeira - que impõem a redução da despesa pública - esta importância é, claro está, acrescida.

#### *5.1.2. As obras de Misericórdia e a importância da iniciativa voluntária*

Juntamente com a proximidade e confiança das populações, existe uma outra característica na história das Misericórdias que se destaca e, quanto a nós, ajuda a explicar a sua longevidade: a iniciativa voluntária. Não estamos com isto a afirmar que todas as Misericórdias foram fundadas pela iniciativa livre de um grupo de cristãos - um dos mitos que atrás referimos<sup>79</sup> - ou que nunca foram objecto de intervenção do poder central<sup>80</sup>.

O que pretendemos sublinhar é, isso sim, a natureza não-coerciva destas instituições comparativamente às instituições do sector público. De facto, reconhecer a importância da intervenção régia na fundação das primeiras Misericórdias ou a intervenção do poder central no período pombalino não significa negar que ao longo destes cinco séculos existiram homens e mulheres que criaram ou aderiram a grupos locais dedicados ao serviço das respectivas populações sem que para isso tenham sido obrigadas ou contratadas pela administração, fosse ela do reino ou da república.

A importância da iniciativa voluntária é mais nítida quando consideramos as graves crises que as Misericórdias atravessaram ao longo da sua história e a extraordinária

---

<sup>78</sup> Cf. as respostas à questão Q. 4.6..

<sup>79</sup> Paiva et al., 2009, p.35.

<sup>80</sup> Cf. Sá e Lopes, 2008, pp. 65-74.

capacidade de adaptação que então revelaram<sup>81</sup>. De facto, estamos em crer que, de um modo geral, o cariz religioso e ético inerente à livre iniciativa determinou, em muitos casos, a não extinção das Misericórdias.

Esta é uma convicção que encontra respaldo no facto destas instituições sobreviverem aos diversos regimes e às respectivas alterações, por vezes radicais, do poder político. Como afirma o Dr. Carlos Lacerda, *“as Misericórdias têm um sentido de adaptação às necessidades que as fez passar por tudo e mais alguma coisa. Não foi impunemente que quando houve as revoluções ninguém atacou as Misericórdias. Quando foi das invasões francesas foram as Misericórdias que praticamente trataram dos feridos e por aí fora. Na República, mesmo o “mata frades” como lhe chamavam, não fez quase nada. E curiosamente a seguir à República apareceram talvez o dobro das Misericórdias que existiam (...) tal era a necessidade da sua existência”* (Q. 5.4.). O que nos leva a concluir que, não fosse a livre iniciativa e teriam as Misericórdias, tal como a maioria das instituições politicamente centralizadas, sucumbido com os respectivos regimes.

Tomemos o exemplo da crise vivida pela Misericórdia de Aveiro entre 1974 e o início da década de 1980. Conforme vimos antes, a instituição esteve prestes a desaparecer na sequência da nacionalização do seu hospital, não fosse o desejo de um grupo de cidadãos em mantê-la viva. Ora, através das entrevistas aos dois membros que fizeram parte desse grupo - Arq. Cravo Calisto e Dr.<sup>a</sup> Maria João Machado - ficámos a conhecer um dado revelador da importância da livre iniciativa: esta partiu de um dos membros da própria comissão liquidatária, nomeada administrativamente.<sup>82</sup> Isto é, na comissão que o estado nomeou para acabar com a Misericórdia estava um cidadão - porventura mais - que, enquanto tal, desejava a sobrevivência da instituição e que, impedido de o fazer pessoalmente por virtude das suas funções, sensibilizou outros para a importância de não a deixar desaparecer.

Este é, na verdade, um exemplo paradigmático. Por um lado deixa clara a importância de instituições como as Misericórdias não dependerem do poder central - ou político - para existirem, mas da livre iniciativa e da boa-vontade dos cidadãos. Por outro, revela a necessidade de dar espaço a uma sociedade crítica e livre que, mesmo nas áreas ditas *sociais*, seja capaz de preceder a acção do estado e de a limitar quando esta lhe é

---

<sup>81</sup> Cf. Subcapítulo 2.2..

<sup>82</sup> Cf. Q. 5.9.

prejudicial: neste caso, contrariando o propósito da comissão liquidatária e assumindo, voluntariamente, os destinos da S.C.M.A..

Estamos, portanto, no domínio da resolução de problemas colectivos de forma voluntária, uma área de estudo que tem conhecido desenvolvimentos significativos graças, em grande parte, ao trabalho desenvolvido por Elinor Ostrom. Embora a autora não tenha centrado a sua investigação em instituições do terceiro sector que intervêm na área social, o ênfase que coloca nos processos policêntricos de governação, no desenvolvimento descentralizado de regras de propriedade e - especialmente - na gestão de recursos comuns têm, quanto a nós, plena aplicação também neste sector.

Segundo a autora existem vários exemplos de como recursos comuns são geridos espontânea e localmente pelas próprias comunidades, com regras próprias e de forma eficiente<sup>83</sup>. Uma evidência que contraria o drama da “*tragédia dos comuns*”<sup>84</sup> e a consequente ideia de que a existência de um recurso comum implica a necessidade de sua gestão centralizada.<sup>85</sup> Neste contexto, as Misericórdias constituem exemplos adicionais de como, espontaneamente, as comunidades gerem de forma eficiente e descentralizada um recurso que podemos considerar<sup>86</sup> como *common pool resource*<sup>87</sup> - a vontade e os recursos que existem em determinada população para ajudar os seus membros carenciados.

Como tal, faz sentido destacar as características que Ostrom identificou nas regras e nas instituições, através do seu trabalho empírico, como sendo potenciadoras de uma boa gestão dos recursos colectivos. De um modo geral<sup>88</sup>, elas prendem-se com a clara definição, na própria comunidade e por iniciativa dos seus membros, dos direitos e deveres e dos níveis de confiança que regem as relações, bem como a possibilidade de, também no contexto da própria comunidade, monitorizar os comportamentos e sancionar os infractores pelo desrespeito das regras estabelecidas. Características a que acresce a importância de evitar intervenções de autoridades externas, uma vez que estas tendem a desequilibrar os

---

<sup>83</sup> Cf. Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: University Press. ISBN: 0521405998. Pp. 58-101.

<sup>84</sup> Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(nº 3859), pp. 1243-1248.

<sup>85</sup> Ostrom, op. cit., pp. 8-18.

<sup>86</sup> Embora não seja evidente a característica de não-exclusão. Para as características dos recursos de bem comum ver Hess, C. e Ostrom, E. (2007). *Understanding Knowledge as a Commons, From Theory to Practice*. Cambridge, The MIT Press, p. 349.

<sup>87</sup> A tradução mais adequada será simplesmente *recurso comum*.

<sup>88</sup> Não abordamos de forma exaustiva cada uma destas características porque os contextos onde Ostrom as estudou são diferentes do contexto específico do Terceiro Sector, e portanto não podem ser transpostas directamente para as suas organizações.

arranjos de regulação e de governação localmente constituídos e a substituí-los por soluções menos eficientes.<sup>89</sup>

Como dissemos antes, a análise de Ostrom não pode ser transposta *ipsis verbis* para o contexto do terceiro sector e, embora esse seja um desafio interessante, não cabe num trabalho destas dimensões. Ainda assim, podem ser nela encontrados princípios gerais promotores de uma gestão eficiente e, razão pela qual são também muito úteis para explicar a importância da livre iniciativa quando falamos de instituições como as Misericórdias.

De facto, não se trata apenas de os indivíduos voluntariamente fundarem ou aderirem à irmandade: é determinante também que as soluções de governação e gestão dos respectivos recursos não sejam impostas de forma externa - pelo estado ou pela União Europeia, por exemplo - e que haja na acção da instituição suficiente proximidade para que o comportamento de todos os membros possa ser monitorizado e, se necessário, sancionado no contexto da própria organização. É também neste sentido que devemos entender as palavras de Ostrom (2009: 8): *“The social capital that citizens can create by linking with each other, with non-governmental organizations, and with governmental actors at diverse levels is essential for effective feedback, learning, and crafting of new and better solutions.”*

Estas são, portanto, características associadas à iniciativa voluntária que ajudam a explicar a eficácia da acção da Misericórdias no passado - e, por conseguinte, a sua longevidade. No entanto, dificilmente são compatíveis com as exigências de gestão impostas, por exemplo, pela Segurança Social enquanto contrapartidas do financiamento público.

## **5.2. O crescimento do financiamento público e o risco de burocratização**

### *5.2.1. O risco de burocratização e suas consequências*

Vimos anteriormente, a respeito da contextualização teórica da Escolha Pública, que a sua *teoria das burocracias* pode aplicar-se a qualquer organização - incluindo as do

---

<sup>89</sup> Ostrom, op. cit., pp. 90-102.

terceiro sector - que preencha os dois requisitos descritos por Niskanen (2001): i) os seus membros não receberem nenhuma parte do resultado líquido da sua actividade como rendimento pessoal; ii) a maior parte das receitas da instituição deriva de outras fontes que não a venda da sua produção a preços unitários.

Concentremo-nos na Misericórdia de Aveiro. Em relação ao primeiro requisito, há que definir o que entendemos por *membros*. Dado o papel marginal da maioria dos irmãos na vida da instituição (Q. 3.1.), para este efeito devemos restringir o conceito de *membro* aos irmãos que fazem parte da Mesa Administrativa, por um lado, e por outro alargá-lo aos colaboradores, quer voluntários, quer assalariados. Não devemos cair no equívoco de excluir os colaboradores assalariados por força do seu vencimento, uma vez que este não depende directamente do resultado líquido da respectiva actividade.<sup>90</sup>

Assim, e com destaque para a afirmação clara do voluntariado da Mesa Administrativa (Q. 3.1.), confirma-se a expectativa de que os irmãos e os colaboradores não recebem como rendimento pessoal nenhuma parte do resultado líquido da sua actividade, senão a satisfação e reconhecimento pela ajuda que prestam e o vencimento, no caso dos colaboradores assalariados. Está, portanto, preenchido o primeiro requisito.

Quanto ao segundo, os dados que recolhemos acerca do financiamento demonstram que a maioria das receitas da instituição ainda depende de contributos directos dos seus membros (quotas, donativos pedidos, actividades desenvolvidas) e da venda da sua produção a preços unitários (sobretudo a mensalidade paga pelos utentes). Este facto, aliado à particularidade de o financiamento público não ser garantido<sup>91</sup>, não nos permite classificar tecnicamente a S.C.M.A. como uma burocracia.

No entanto, a julgar pelos dados que apresentámos antes, a verdade é que a instituição parece caminhar a passos largos nesse sentido. Basta recordar a clara tendência de crescimento do financiamento público e do seu peso no total de receitas - que em 2010 já se aproximava dos 50% (gráfico 3). A isto acresce a tendência, que referimos antes<sup>92</sup>, para as diversas Mesas Administrativas progressivamente irem deixando de procurar

---

<sup>90</sup> Já não seria assim se existisse um sistema de remunerações ligado à produção individual, que desconhecemos existir na instituição.

<sup>91</sup> Pelo menos em comparação com os organismos da Administração Pública cujos orçamentos são elaborados a partir dos orçamentos do ano anterior, e não de uma *base zero*.

<sup>92</sup> Cf. Q. 4.2., Q. 5.5., Q. 5.6. e Q. 5.10.

receitas junto dos privados e se concentrarem em estratégias direccionadas para o sector - e o financiamento - público.<sup>93</sup>

Do mesmo modo, verificando-se um aumento progressivo do número de áreas de actuação da Misericórdia que beneficiam de financiamento público (tabela 2), e num contexto de crise financeira do estado em que estas instituições - pela eficiência que lhes é reconhecida - estão a recuperar progressivamente o seu relevo e a substituir serviços estatais<sup>94</sup>, é expectável que o financiamento público seja praticamente tão garantido quanto o financiamento aos organismos públicos.<sup>95</sup>

De tudo isto resulta que, embora tecnicamente não possamos caracterizar a Misericórdia de Aveiro como uma burocracia com base nos dados que recolhemos no período 1980-2010, na prática esse risco existe e parece eminente. E se esse risco existe, é fundamental dedicar uma especial atenção às consequências do fenómeno de burocratização. De um modo geral, a teoria das burocracias aponta uma menor qualidade dos serviços e um maior consumo de recursos públicos como principais consequências, fruto em grande parte da acção dos burocratas.

Numa instituição local como a S.C.M.A., o burocrata será aquele que procurar, através do financiamento público, gerir um orçamento capaz de garantir e aumentar a sua influência e prestígio na comunidade, bem como a possibilidade de, por exemplo, conseguir empregos ou benefícios para pessoas que lhe são próximas. Pode ser um membro da Mesa Administrativa ou o titular de um cargo de gestão, desde que consiga influenciar e beneficiar do acesso a um orçamento progressivamente maior.

Sendo a acção do burocrata assim enviesada<sup>96</sup> pelos seus próprios interesses, é expectável que não tome as decisões mais racionais e eficientes do ponto de vista da instituição quanto, por exemplo, à contratação de pessoal, à admissão de utentes ou à

---

<sup>93</sup> Uma tendência que não é de agora. Já se percebe, por exemplo, em vários documentos oficiais da instituição, como podemos ver pela seguinte excerto do Relatório e Contas de 1910/1911: *“Mal vai para as Misericórdias se o Estado não procurar resolver duma maneira efectiva a questão financeira de molde a dar-lhes os meios necessários para se poderem sustentar sem contudo deixarem de procurar, junto das entidades particulares, auxílios monetários e manterem por meio de cortejos de oferendas, récitas e bailes, um interesse do público pela Assistência. No entanto, é ao Estado, às Câmaras Municipais e às Comissões Municipais de Assistência a quem cabe a missão de garantir às Misericórdias os meios precisos para uma eficiente assistência, contribuindo não só com subsídios a favor, mas com verbas proporcionais às contribuições e impostos, ou lançando o Estado um adicional sobre as Contribuições Gerais, destinado às Misericórdias.”*

<sup>94</sup> Cf. Q. 5.3..

<sup>95</sup> Excepto, naturalmente, num caso de ruptura financeira do Estado.

<sup>96</sup> Não num sentido ético ou moral, mas na perspectiva do suposto - e inexistente - *interesse geral*.

escolha e contratação com fornecedores. Assim, a acção do burocrata resultará na admissão de utentes em função do apoio estatal que cada um significa ou de acordo com os respectivos rendimentos, em detrimento da sua efectiva necessidade de apoio; resultará no favorecimento de determinados fornecedores em função de relações pessoais e não na sua selecção em função do preço e qualidade do seu produto ou serviço; e resultará igualmente na escolha de colaboradores - e mesmo membros da direcção - em função de simpatias e “favores”, e não em função da sua qualidade e utilidade para a instituição, os utentes e, consequentemente, para o contribuinte<sup>97</sup>.

A este respeito, e apesar da implementação de uma gestão profissionalizada, pudemos observar que existiu na Misericórdia de Aveiro, no período em análise, o espaço típico para que o burocrata possa influenciar a escolha dos colaboradores (Q. 2.1.). Do mesmo modo, devemos salientar um fenómeno que foi referido pelo Dr. Coutinho Dias (Q. 4.2.) e que é muito característico das burocracias: a preocupação com o conhecimento profundo da lei e com a atenção aos meios de financiamento público. Segundo a teoria das burocracias, este é um processo que resulta na criação de “especialistas” em subsídios, programas e fundos,<sup>98</sup> especialistas estes que não se dedicam à boa gestão da instituição e dos meios que lhe são confiados, de forma sustentável, mas a aumentar o respectivo orçamento e, com ele, os benefícios pessoais.

### *5.2.2. Outras consequências associadas ao aumento do financiamento público*

Embora o risco de burocratização seja, em nosso entender, o mais sério e urgente, até porque lhe é dada pouca ou nenhuma atenção - existem outros riscos que surgem associadas ao aumento do financiamento público e que não devemos negligenciar. Vejamos os dois exemplos que nos parecem mais pertinentes.

Do ponto de vista jurídico, e para efeitos de contratação, o recente Código dos Contratos Públicos veio submeter as entidades ditas “instrumentais” da Administração Pública às regras dos regimes pré-contratuais públicos. Isto porque considera “entidades

---

<sup>97</sup> Esta não é, todavia, a consequência mais nefasta associada ao pessoal numa organização burocratizada, que se prende com a necessidade geral de cada assalariado justificar o seu posto de trabalho - e o seu vencimento. Esta é uma questão que abordaremos mais adiante, a propósito da racionalidade dos colaboradores.

<sup>98</sup> Veja-se a crescente preocupação, inclusive política, com a capacidade das instituições estarem preparadas para participar nos concursos comunitários.



adjudicantes”, entre outras, as: i) criadas para satisfazer necessidades de interesse geral, sejam elas públicas ou privadas<sup>99</sup>; ii) financiadas maioritariamente pelas entidades adjudicantes do sector público administrativo tradicional (art.º 1º, nº 2, e art.º 2º, nº2, alínea a)).

Ora, sendo a S.C.M.A. uma IPSS, é-lhe reconhecida utilidade pública por desenvolver actividades que satisfazem o atrás referido *interesse geral*, razão pela qual está necessariamente sujeita a este regime jurídico. Daqui poderíamos concluir que, neste aspecto concreto, é indiferente a instituição ser ou não financiada maioritariamente pelo estado. Se assim é do ponto de vista jurídico, não o é do ponto de vista da teoria política, sobretudo quando o objectivo último é a construção de uma sociedade livre e responsável.

A verdade é que, se o estado reconhece utilidade pública a estas instituições porque, de forma voluntária, desenvolvem actividades que beneficiam as respectivas comunidades - ou seja, de alguma forma confia nas instituições -, é legítimo reivindicar a mesma confiança e a necessária autonomia também a respeito da contratação. Por outras palavras, sendo a Misericórdia financiada essencialmente por privados - seja por donativos, seja pelo pagamento de bens ou serviços - parece-nos legítima a defesa da liberdade na gestão desses recursos, que não são públicos. Consequentemente, consideramos que essa legitimidade fica enfraquecida quando a instituição é financiada maioritariamente pelos cofres públicos, situação em que é defensável - e mesmo desejável - a sujeição a regras de contratação bem definidas.

Ao aumento do financiamento público está, portanto, associada uma perda de autonomia das instituições, não apenas porque o estado coercivamente o determina através de uma lei, mas também porque as instituições a ela se sujeitam para garantirem mais financiamento público. Esta é uma consequência do financiamento público que podemos considerar “a outra face” da burocratização, uma vez que já não se trata apenas do consumo ineficiente dos recursos públicos, mas da perda de autonomia e até de identidade das organizações do terceiro sector.

Isto leva-nos ao segundo aspecto que queremos sublinhar: a situação de dependência e incerteza em que necessariamente se coloca uma instituição maioritariamente financiada pelo estado quando este periodicamente entra em ruptura financeira. De facto, é significativo que num período quase coincidente com o da nossa

---

<sup>99</sup> Exceptuam-se as entidades de carácter industrial ou comercial.

análise (1977-2011) o Fundo Monetário Internacional tenha intervindo em Portugal três vezes (1977;1983;2011<sup>100</sup>). Mas mais relevante ainda, quanto a nós, é a dificuldade que o estado português tem manifestado até à data para diminuir o défice das contas públicas o que, independentemente dos motivos<sup>101</sup>, não pressagia um futuro de solidez financeira.

Deste modo, seria racional e - no nosso entender salutar - alguma desconfiança quanto à continuidade do financiamento público na medida em que incentivaria as instituições como a Misericórdia de Aveiro a construírem uma estrutura de receitas capaz de minimizar os efeitos de um eventual colapso financeiro do estado. Tal não significa abdicar das receitas públicas. Significa apenas garantir outros tipos de receita numa proporção suficiente para garantir o funcionamento, ainda que limitado, da instituição.

De acordo com os dados que apresentámos antes, a propósito das entrevistas, as diversas Mesas Administrativas que se enquadram no nosso período de análise estiveram, geralmente, conscientes das consequências de uma ruptura do financiamento público: as Misericórdias, globalmente consideradas, desapareceriam ou tornar-se-iam insignificantes (Q. 4.6. e 4.7.). Esta é uma perspectiva que não parece, do nosso ponto de vista, consistente com o passo seguinte.

Isto porque, conforme expusemos antes (Q. 4.8)., quando questionados sobre o papel que o estado deve ter no financiamento destas instituições os entrevistados defenderam unanimemente o financiamento público enquanto garantia de sobrevivência das mesmas, considerando até que deve ser aumentado. Estas posições - que podem ser explicadas também pelo reconhecimento unânime da maior facilidade em angariar receitas junto do sector público (Q. 4.3.) - deixam-nos perante um paradoxo: a sustentabilidade das Misericórdias, nomeadamente da S.C.M.A., é confiada a uma entidade - o estado - que das últimas décadas a esta parte não tem revelado ser financeiramente sustentável.

Vale a pena, portanto, sublinhar o alerta do Dr. Coutinho Dias para o facto de cada Misericórdia ser um caso específico, havendo algumas que têm rendimentos próprios muito significativos. Trata-se de uma característica que decorre da independência e dinâmica própria de cada instituição, e que portanto vai ao encontro do nosso pensamento quanto à sua sustentabilidade: mais do que aumentar o financiamento público, importa garantir uma estrutura mais heterogênea de receitas. O mesmo será dizer que, no nosso

---

<sup>100</sup> Esta última em parceria com a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu.

<sup>101</sup> Não é relevante aqui a discussão acerca dos motivos que têm dificultado a diminuição do défice estrutural, mas a evidência de que esta tem sido lenta e insuficiente.

entender, é essencial que os *mamposteiro* de hoje continuem a bater à porta dos privados - e mesmo aos particulares - e não cedam à facilidade de se concentrarem à porta das entidades públicas.

Só assim nos parece ser possível salvaguardar, não apenas a sobrevivência de instituições como a S.C.M.A., mas sobretudo a continuação da sua acção junto dos mais carenciados, considerando que continua a ser esta a sua razão de existir.

### **5.3. A profissionalização ao nível técnico e o voluntariado**

#### *5.3.1. A racionalidade do técnico e do voluntário: implicações*

Temos vindo a frisar ao longo deste trabalho a importância de nos afastarmos da ingénua convicção de que os indivíduos agem automática e exclusivamente de acordo com uma *vontade* ou *interesse* colectivos, qualquer que seja o grupo ou a organização a que pertencem. Pelo contrário, uma abordagem rigorosa e prudente dos fenómenos colectivos deve colocar como motor primeiro da acção humana o interesse próprio, admitindo naturalmente que os indivíduos podem ser, em circunstâncias específicas, impelidos por outros tipos de motivação, por exemplo de carácter cívico ou altruísta. É a partir desta base que podemos considerar a racionalidade da sua acção enquanto agentes económicos.

Esta é uma noção-base que consideramos particularmente importante na nossa análise porque as organizações do terceiro sector são, devido ao fenómeno do voluntariado, muito ricas a este respeito. De facto, embora também exista no sector público e até no sector privado lucrativo, é no terceiro sector que o voluntariado assume uma dimensão verdadeiramente significativa. É comum, portanto, que nas suas organizações trabalhem lado a lado técnicos assalariados e voluntários, como acontece na Misericórdia de Aveiro. Neste sentido, e para sermos coerentes com a análise que temos vindo a desenvolver, devemos procurar conhecer melhor a motivação destes dois tipos de actores, para podermos depois distinguir entre a racionalidade do técnico assalariado e a racionalidade do voluntário.

Embora seja uma redundância, é importante começar por sublinhar que, de um modo geral, a principal motivação do assalariado é o seu salário. Poderá não ser a única e,

em alguns casos, poderá mesmo não ser a principal. No entanto, é da própria natureza do trabalho assalariado que as partes troquem a realização de determinada actividade - ou pelo menos a disponibilidade para tal - por um salário. Nesta troca, é inquestionável que a primeira serve os interesses do empregador, e o segundo do trabalhador. Só num segundo nível surgem motivações como a realização e progressão profissional<sup>102</sup> ou o desejo de desempenhar uma função socialmente útil, que são importantes mas não devem ser sobrevalorizadas.

Já entre as possíveis motivações do voluntário é mais difícil destacar uma única como principal. Marisa Ferreira, Teresa Proença e João F. Proença (2008), por exemplo, agrupam as motivações dos voluntários em quatro tipos: i) altruísmo; ii) pertença; iii) ego e reconhecimento social; iv) aprendizagem e desenvolvimento.<sup>103</sup> É uma classificação que considerámos simples mas abrangente, tendo ainda a vantagem de no tipo *aprendizagem e desenvolvimento* podermos incluir os estagiários sempre que estes não são remunerados.

Desta diferença em termos de motivação resulta que a racionalidade dos técnicos assalariados e a racionalidade dos voluntários, enquanto expressão de vontades e interesses distintos, sejam também elas diferentes. Assim, o técnico assalariado tenderá a tomar decisões e agir de modo a manter e maximizar o seu rendimento (salário). Já o voluntário, dependendo do tipo de motivação que o impele, procurará maximizar a sua ajuda (altruísmo), inserir-se cada vez mais na instituição (pertença), melhorar a sua imagem pessoal e socialmente (ego e reconhecimento) ou ainda melhorar a sua formação (aprendizagem e desenvolvimento).

Não sendo esta uma análise moral ou ética, mas económica, importam-nos sobretudo as consequências destas diferentes posturas na utilização dos recursos disponíveis nas instituições, bem como os incentivos que podem influenciar o comportamento, quer dos técnicos assalariados, quer dos voluntários. Em ambos os casos, o recente fenómeno da profissionalização do terceiro sector tem levantado desafios para os quais importa estar alerta.

### 5.3.2. *Conflito, coexistência ou inclusão: os desafios da profissionalização*

---

<sup>102</sup> Frequentemente para obter um salário mais alto.

<sup>103</sup> Estes são, aliás, tipos de motivações que podem ser encontrados também entre os assalariados, embora, como dissemos antes, seja prudente não sobrevalorizá-las nesses casos.

No contexto do terceiro sector, a profissionalização é um fenómeno que vem merecendo cada vez mais atenção por parte dos investigadores.<sup>104</sup> No caso concreto da S.C.M.A., tivemos a oportunidade de identificar de forma clara este processo no período em análise através do crescimento significativo: i) do número de colaboradores assalariados; ii) da despesa com pessoal; iii) do peso da despesa com pessoal nas despesas totais.<sup>105</sup> A par disto, verificámos que o voluntariado - excluindo-se os membros das Mesas Administrativas - não teve no período em análise uma dimensão significativa quando comparado com o número de técnicos assalariados: os voluntários não fizeram parte da “base de recrutamento” da instituição e as tarefas que desempenharam foram sempre bem definidas e limitadas.<sup>106</sup>

É importante que nos interroguemos, então, acerca do impacto que a profissionalização tem ao nível da afectação dos recursos da instituição e dos incentivos que por essa via são criados aos colaboradores, assalariados ou voluntários. Isto é: de que modo influencia as motivações - e logo a acção - dos colaboradores que já pertencem à instituição, bem como daqueles que a instituição quer atrair.

Apesar de não existirem ainda estudos que nos ajudem a sustentá-la, é nossa convicção de que a crescente profissionalização, considerada por si só, tem um efeito negativo na dinâmica de instituições como a Misericórdia de Aveiro. Dizemo-lo essencialmente por três razões. Em primeiro lugar porque a profissionalização implica uma grande afectação de recursos para o pessoal<sup>107</sup>, recursos estes que tradicionalmente estavam livres para outras formas de apoio. Além disso, em organizações cujas receitas não estão directamente associadas à produção individual, o técnico assalariado - quando comparado com o voluntário - perde um incentivo fundamental ao esforço e produtividade, uma vez que o seu salário - e motivação primeira - não depende desses factores. Por fim, a limitação das funções desempenhadas pelos voluntários a um simples apoio ou a tarefas específicas com reduzida importância comparativamente às desempenhadas pelos técnicos

---

<sup>104</sup> Para um aprofundamento deste tema, ver por exemplo Melo, C. (2011). *Profissionalização institucional no Terceiro Sector e actuais demandas*. Braga: CICS, Universidade do Minho; ou Parente, C. (2009). “A Integração profissional na economia social: análise da dimensão interna das práticas de responsabilidade social”, *Actas do 5º Colóquio Ibérico do Cooperativismo e Economia Social*. Santarém: CIRIEC.

<sup>105</sup> Recordemos que este crescimento se acentuou a partir da abertura do Complexo Social da Moita.

<sup>106</sup> Cf. subcapítulo 4.4..

<sup>107</sup> Cf. gráfico 5.

assalariados afasta ou não atrai os voluntários com mais expectativas e, normalmente, com mais qualidade.<sup>108</sup>

Além disto, consideramos que existe um risco inerente à segunda e terceira razões apontadas: o processo de profissionalização não parece ter meio-termo. Isto é, à medida que se vai substituindo a acção voluntária pela actividade profissional remunerada, é nossa convicção que este processo se alimente a si próprio. Por um lado, os assalariados sentirão o seu posto de trabalho e salário ameaçados, na medida em que podem ser substituídos por um voluntário que desempenhe a mesma função gratuitamente. Daqui poderá resultar uma natural tensão entre os dois tipos de colaboradores que tenderá a restringir as funções acessíveis aos voluntários e, conseqüentemente, a afastá-los. Deste ponto de vista, o resultado lógico parece-nos a redução progressiva da actividade voluntária a uma dimensão quase marginal ou acessória, à medida que o processo de profissionalização avança.

É certo que esta é uma área ainda pouco estudada e que, portanto, os argumentos que acabámos de expor são mais uma expressão de convicções e do que de evidências. Todavia, além da construção teórica que considerámos sólida, estas convicções resultam também do contacto passado e presente com instituições como a S.C.M.A. e da reflexão que nesse contexto desenvolvemos. Se a profissionalização é um processo que não podemos negar ou ignorar, os argumentos teóricos que apresentámos antes e as dinâmicas que temos experimentado nos corredores de algumas destas instituições alertam-nos para a necessidade de controlar e compensar os efeitos deste processo.

Não se trata, porém, de negar a importância da colaboração de técnicos assalariados ao nível do terceiro sector. Até porque é um aspecto central no fenómeno da profissionalização a contratação destes técnicos não depender apenas das instituições: é frequentemente um requisito imposto pelo Estado para autorizar o funcionamento das valências ou para dar acesso ao financiamento público.<sup>109</sup> A nossa reflexão vai no sentido de compensar esta tendência com um grande esforço para manter nas organizações uma acção voluntária muito significativa, que não se limite a tarefas de menor importância e que, simultaneamente, estimule a acção dos assalariados.

Além da evidente vantagem económica - instituições com mais recursos podem ajudar mais pessoas - um esforço neste sentido apresenta ainda as vantagens de ajudar a

---

<sup>108</sup> Cf. Q. 2.2..

<sup>109</sup> Por vezes a própria natureza do serviço exige profissionais qualificados e/ou estas exigências não são indiferentes à pressão exercida junto do Estado pelos grupos profissionais.

preservar a identidade das organizações e, simultaneamente, dificultar a sua burocratização. Neste sentido, consideramos que alguma tensão entre colaboradores assalariados e voluntários, desde que controlada, pode mesmo ser um bom sintoma, na medida em que estimule uns e outros. Pelo contrário, a inexistência de qualquer tipo de tensão pode significar que a acção voluntária é demasiado circunscrita e reduzida, permitindo que os colaboradores assalariados se acomodem e a sua acção se torne ineficiente.<sup>110</sup>

## **5.4. Vulnerabilidade a grupos de poder e grupos de pressão**

### **5.4.1. Assimetria de informação e rent-seeking ao nível local**

Tivemos anteriormente oportunidade de abordar, no contexto da Escolha Pública, a forma como a informação é usada pelos diferentes actores do processo político para prosseguirem os seus interesses e como, em muitos casos, a forma assimétrica como está distribuída é usada para conseguir benefícios políticos ou mesmo benefícios económicos. Neste último nível, vimos como a extracção e manutenção de rendas artificiais (*rent-seeking*) merece um papel de relevo<sup>111</sup> e como, embora seja geralmente estudada à dimensão nacional ou estadual - focando os grandes *grupos de pressão* - não há razão para que esta análise não se aplique também ao nível local, nomeadamente às organizações do terceiro sector.

Para tal, basta que determinado agente económico beneficie de um rendimento que não resulte do normal e livre funcionamento do mercado, mas de um privilégio obtido, por exemplo, através de influência política. Mas como pode uma instituição do terceiro sector como a Misericórdia de Aveiro enquadrar-se neste cenário? A título exploratório, diríamos de três formas: enquanto vítima, agente ou instrumento de rent-seeking.

Uma vez que a actividade da S.C.M.A. não visa a obtenção de lucros mas, de uma forma geral, apoiar a comunidade, a instituição será vítima de rent-seeking sempre que este

---

<sup>110</sup> Cf. Q. 2.5..

<sup>111</sup> Sobre a relevância deste fenómeno consultar Alves, A. A. e Meadowcroft, J. (2013). "Hayek's Slippery Slope, the Stability of the Mixed Economy and the Dynamics of Rent Seeking." *Political Studies*. doi: 10.1111/1467-9248.12043.

fenómeno afecte a referida comunidade. Vejamos o exemplo, inteiramente hipotético, de uma empresa de construção que consegue influenciar a tomada de decisão dos órgãos da autarquia, seja a Câmara ou a Assembleia Municipal. Se esta empresa consegue obter contratos (concessões ou adjudicações) por meio da sua influência política e não pela qualidade das suas propostas, é toda a comunidade que fica mal servida: as decisões políticas são deturpadas para irem de encontro aos interesses da empresa, e portanto ficam ainda mais longe dos interesses individuais dos cidadãos, e uma parte dos recursos de que a autarquia dispõe - nomeadamente do orçamento - são usados de forma ineficiente.

Em consequência, será menor a capacidade da autarquia para apoiar instituições como a Misericórdia. Esta, por sua vez, terá de acorrer a mais casos de necessidade no longo prazo, devido do empobrecimento da comunidade. Embora não possamos afirmar que se trata de um exemplo do que acabámos de expor, a construção do Estádio Municipal de Aveiro parece ter pelo menos as consequências que referimos.<sup>112</sup>

O cenário em que uma instituição do terceiro sector surge como agente de rent-seeking, procurando beneficiar de uma renda artificial, é o que consideramos menos provável. Isto porque tradicionalmente se associa a extracção de rendas à obtenção e manutenção de lucros por parte das grandes empresas privadas. No entanto, não podemos excluir que rendas artificiais sirvam também para manter privilégios de organizações sem fins lucrativos, nomeadamente naqueles casos em que a organização se aproxima do modelo burocrático que já abordámos.

Será o caso, novamente hipotético, de uma associação local que se dedique a promover a educação e o desenvolvimento de determinada comunidade através da gestão, por exemplo, de uma escola profissional. Se os membros desta associação forem capazes de influenciar as decisões políticas que lhe dizem respeito, a mesma poderá obter e manter protocolos que lhe garantam, ano após ano, os alunos e o financiamento necessários à sua sobrevivência e mesmo ao seu crescimento, ainda que existam na região concorrentes com uma oferta educativa melhor e mais barata.

Por último, o papel que nos parece mais propício ser desempenhado por uma organização do terceiro sector é o de instrumento de rent-seeking. Isto é, no contexto de crescente acesso ao financiamento público, burocratização e profissionalização que temos referido, estas organizações estão na posição teoricamente mais favorável a serem

---

<sup>112</sup> Cf. Q. 3.8., especialmente a resposta do Dr. Carlos Lacerda.



instrumentalizadas por quem pretende obter rendas artificiais. Por um lado, combinam a liberdade de acção de um privado com um grau de facilidade no acesso ao financiamento público de que os privados, por regra, não gozam. Por outro, ainda lhes é reconhecido um grau de eficiência e integridade que a sociedade em geral e as respectivas comunidades a que pertencem não reconhecem aos sectores público e privado lucrativo, o que resulta num escrutínio mais ligeiro e benevolente.<sup>113</sup>

Também aqui pode ser elucidativo um exemplo puramente académico. Imaginemos que determinada empresa de *catering* tem a influência suficiente junto dos organismos públicos locais para garantir o fornecimento de refeições em todos os estabelecimentos públicos da região. Perante regras de contratação pública mais exigentes - como as recentemente introduzidas em Portugal pelo Código dos Contratos Públicos - ou simplesmente perante a vontade de aceder a novas rendas artificiais, a influência que garantia à empresa contratos com o sector público pode, de igual modo, garantir-lhe a preferência das organizações do terceiro sector da mesma região.

Desde logo porque o aumento de valências e utentes em instituições como a S.C.M.A. - muitas vezes substituindo serviços públicos entretanto encerrados - têm reforçado a necessidade de contratar - em regime de *outsourcing* - em áreas como a alimentação, os transportes, a limpeza, entre outras. Além disso, e ainda que admitamos que esta é uma oportunidade de negócio criada pela dinâmica natural do mercado, no plano local frequentemente os mesmo actores estão presentes e actuam nas esferas política, empresarial e social em simultâneo, influenciando todas elas e criando, portanto, as condições ideais para a criação e extração de rendas artificiais.

#### 5.4.2. *A questão da proximidade política*

Este último aspecto é determinante e merece um pouco mais de atenção, sobretudo porque é o mais sensível e difícil de aferir. Na verdade, o facto de as pessoas que fazem parte de organizações do terceiro sector terem uma carreira profissional no sector público ou no sector privado, ou inclusive serem empresários, é perfeitamente natural. Também o

---

<sup>113</sup> Veja-se, por exemplo, o contexto de desconfiança generalizada que vivemos relativamente às Parcerias Público Privadas.

facto de terem preferências ou mesmo funções políticas não é, por si só, sinónimo de influência negativa no processo de gestão. Perante o que temos visto, porém, isto não anula a necessidade de um escrutínio mais cuidadoso das relações políticas que existem e da forma como elas se manifestam - ou não - no dia-a-dia das instituições.

Conforme referimos antes, tivemos oportunidade de explorar um pouco este tema nas entrevistas, abordando directamente a questão da proximidade política (Q. 3.8. e Q. 3.9.) ou relacionando-a com o financiamento público (Q. 4.4. e Q. 4.5.). As respostas, quando analisadas em conjunto, reforçam as nossas convicções: a questão da proximidade política é sensível e difícil de aferir, mas está presente e deve ser escrutinada continuamente, tanto quanto possível.

De facto, os entrevistados começaram por negar que a afinidade política alguma vez tenha facilitado o relacionamento com os agentes políticos locais (Q. 3.8.), o que nos deveria deixar descansados a este respeito. No entanto, quando introduzimos alguma subjectividade na questão, dois dos entrevistados já reconheceram que a proximidade política é necessária ou mesmo benéfica, apesar de a maioria ter mantido que não é desejável (Q. 3.9). O cenário altera-se completamente quando associamos a proximidade política e o acesso ao financiamento público (Q. 4.5.): desta feita, apenas uma das respostas nega expressamente que a proximidade política possa facilitar o acesso ao financiamento público. A maioria reconhece que essa proximidade existiu ou que, pelo menos, pode ser benéfica, embora nem todos se refiram expressamente à S.C.M.A. Tal como referimos aquando da apresentação dos dados, parece-nos estar patente nalgumas respostas a esta última questão um conflito entre a necessidade pessoal de recusar a proximidade com os agentes políticos, por um lado, e o reconhecimento de que ela existiu, por outro.<sup>114</sup>

A tudo isto acresce que a própria Misericórdia é uma organização muito polarizada no que diz respeito à informação: tendo o irmão comum uma participação insipiente (Q. 3.1.) na dinâmica da instituição, existe uma grande assimetria de informação entre estes irmãos e a Mesa Administrativa, factor que também a este nível diminui a capacidade de escrutínio e influência no processo de decisão.

---

<sup>114</sup> É nossa convicção - fruto de um conhecimento e convívio informais - que os entrevistados foram *politicamente correctos* acerca deste tema, muito mais havendo a dizer acerca da proximidade e relações políticas. Ainda assim, não optámos por uma abordagem mais directa (ex: filiação partidária) por temer que essa fosse demasiado intrusiva e inibidora quanto às restantes questões.

Sendo a vertente política, portanto, um aspecto muito sensível e difícil de monitorizar no contexto do terceiro sector, o dado mais relevante a retirar desta análise é precisamente o facto de os entrevistados terem mais facilidade em reconhecer a existência e a importância da proximidade política quando esta é associada à obtenção de financiamento público. No contexto da Escolha Pública, este não é um dado novo para aqueles que estudam o *rent-seeking*. Pelo contrário, a par do reconhecimento de que não há receitas ideais para combater este fenómeno, os teóricos têm recomendado um estado menos gastador e menos interventivo como uma das estratégias mais eficazes, pelo motivo óbvio de retirar os incentivos a esta prática.<sup>115</sup>

No terceiro sector, porém, esta abordagem encontra uma dificuldade adicional: o corrente recurso a uma retórica assistencialista e interventiva que é mais fácil de usar e mais difícil de contestar neste contexto. Isto é, ainda que a intervenção estatal se veja reduzida por imperativas restrições financeiras, não é expectável que a despesa nas áreas onde actuam as organizações do terceiro sector diminua ao mesmo ritmo do que, por exemplo, as despesas de capital.<sup>116</sup> Pode mesmo suceder o oposto: à medida que decresce o investimento público, aumenta a retórica de que o estado está a abandonar os pobres e, com ela, as chamadas “despesas sociais”. Este ciclo faz necessariamente do terceiro sector um terreno apetecível a quem quer, não apenas extrair uma renda, mas fazê-lo de forma sustentável, ou seja, discreta e duradoura.

## **5.5. A crise do estado providência e o âmbito de acção da Misericórdia**

### *5.5.1. A acção social do estado em discussão*

As problemáticas que temos vindo a abordar - financiamento público, profissionalização e extração de rendas - fazem parte de um conjunto que, quanto a nós, só fica completo quando consideramos o âmbito de acção da Misericórdia. Isto porque levantam uma série de questões que, além de não se poderem separar de uma visão mais ampla das funções do estado, têm hoje necessariamente de ser consideradas na actual

---

<sup>115</sup> Cf. Alves, A.A. e Moreira, J. M., op. cit., p. 78.

<sup>116</sup> O exemplo mais próximo que temos a este nível é a forma como o Estado português tem tentado reduzir a despesa pública no contexto do actual plano de ajustamento financeiro.

discussão acerca da falência objectiva do modelo de *estado providência* e da sua substituição por um efectivo *estado garantia*.

Do ponto de vista geral, há dois aspectos que não podem, em nosso entender, estar ausentes desta discussão. Em primeiro lugar, importa saber se a designada reforma do estado social configura uma efectiva alteração ao paradigma vigente ou apenas os ajustamentos necessários para que, no essencial, tudo continue na mesma. Complementarmente, consideramos determinante a consciência de que a solidariedade social não se esgota nas políticas públicas: pelo contrário, parece realizar-se mais genuinamente fora do campo de acção do estado, num espaço de liberdade e responsabilidade próprio da sociedade civil.<sup>117</sup>

Na linha do que temos visto, o primeiro ponto significa no fundo saber se o terceiro sector tem surgido como uma das alternativas desejáveis à intervenção directa do Estado, através Administração Pública, ou se, pelo contrário, as suas organizações têm sido usadas pelo estado como entidades administrativas mais baratas e eficientes, no contexto da aclamada *Administração Indirecta* ou *Informal*. Neste caso mantem-se o grosso da intervenção pública e, conforme temos visto, não há razões para crer que não se mantenham também as burocracias, as rendas e as consequentes ineficiências.

Relativamente ao segundo ponto, importa esclarecer se o recurso às instituições do terceiro sector se está a traduzir num aumento da liberdade de escolha e de responsabilização dos indivíduos, ou se a intervenção estatal permanece quase onnipresente e a escolha é apenas uma aparência. Ou seja, na educação, saúde ou segurança social, é fundamental saber se estas organizações têm mantido o poder de determinar quais as actividades que desenvolvem e quem tem acesso aos seus serviços - quem ajudam - ou se estão sujeitas a imposições relacionadas, por exemplo, com protocolos, de financiamento ou outros. O mesmo acontece com os indivíduos: excluindo-se as situações de extrema necessidade, têm eles o poder de optar efectivamente por estas instituições, ou fazem-no apenas porque a comparticipação pública de que necessitam assim o exige.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Alves, A. A., (2007). "Estado Garantia e Solidariedade Social", *Nova Cidadania*, Ano VIII, nº 32, p. 20.

<sup>118</sup> A este respeito é útil relembrar as características que, de uma forma muito geral, definem o espaço de acção do Mercado (individual e voluntário) do Estado (colectivo e coercivo) e do Terceiro Sector (colectivo e voluntário).

Mais uma vez, os dados que recolhemos na S.C.M.A. não permitem qualquer conclusão a um nível tão abrangente. No entanto, o facto de mais de três quartos das actividades que a instituição desenvolveu ao longo do período em análise se enquadrarem nos sectores da Educação, da Saúde e, sobretudo, da Segurança Social e o facto de a mesma quantidade de actividades terem beneficiado de financiamento público<sup>119</sup> devem deixar-nos alerta. Não se trata de criticar a vontade de captar o maior volume possível de receitas e assim ajudar o maior número de pessoas, tão-somente de destacar o facto de estas instituições estarem, por esta via, a transformar-se em entidades administrativas.

Além de tudo o que temos dito, este facto traduz um derradeiro esforço do *estado providência* para, servindo-se das organizações do terceiro sector, manter o essencial da sua intervenção nas áreas sociais. É, além disso, um indício de que a liberdade de escolha destas instituições e das pessoas que elas servem tem sido condicionada pelos limites da intervenção - sobretudo do financiamento - estatal. A avaliar por estes sintomas, estamos ainda bastante afastados de um estado garantia que, além de sustentável do ponto de vista financeiro, garanta a liberdade de escolha e a responsabilização efectivas dos cidadãos.<sup>120</sup>

#### 5.5.2. *Sustentabilidade, liberdade e responsabilidade no sistema de Segurança Social*

Considerando que a maioria das actividades desenvolvidas pela S.C.M.A. entre 1980 e 2010 resultam de parcerias com a Segurança Social<sup>121</sup>, parece-nos pertinente olhar de forma mais próxima as duas características que referimos antes - sustentabilidade e liberdade de escolha - no caso concreto do sistema de Segurança Social.

A sustentabilidade do sistema público de protecção social, demográfica e economicamente ameaçada, está longe de ser uma discussão exclusivamente portuguesa. No nosso caso, contudo, podemos abreviar essa discussão partindo da reforma da Segurança Social operada em 2006-2007, em nosso entender um bom exemplo do que temos referido como a alteração necessária para que o essencial permaneça inalterado. De facto, apesar de esta reforma ter permitido um significativo controlo da despesa com

---

<sup>119</sup> Cf. Tabela 2 e Anexo 3;

<sup>120</sup> Alves, A. A. op. cit. pp. 20-23.

<sup>121</sup> Embora não tenhamos feito esse levantamento, estamos certos de que a maior fatia do financiamento público de que a instituição tem beneficiado resulta destes protocolos.

pensões, permanece a necessidade de olharmos, “de forma bem diferente do passado, as bases do nosso sistema de Segurança Social” (Mendes, 2011, p. 140).

Desde logo porque o sistema de repartição está esgotado e não se adequa aos dias que vivemos, sendo hoje a ruptura financeira uma evidência. Mas também porque, a par disto, se exigem outros meios de financiamento da velhice - e, entenda-se, de outras causas de perda de rendimento do trabalho - que não exclusivamente as pensões públicas.<sup>122</sup> Se no primeiro caso se trata de uma questão pura de sustentabilidade - ou sobrevivência - financeira, o segundo argumento introduz a necessidade de criar um sistema mais justo, livre e responsável, inclusive entre gerações. Em traços largos, um sistema que não seja monopólio do estado permitindo, assim, devolver o poder aos cidadãos em áreas centrais das suas vidas e revitalizar os corpos sociais intermédios, entretanto enfraquecidos (Alves, 2007, p. 25).<sup>123</sup>

E se dúvidas existem acerca da necessidade de revitalizar os corpos sociais intermédios - como são, por definição, as instituições do terceiro sector -, o exemplo da Misericórdia de Aveiro pode ajudar a dissipá-las. De facto, os dados que recolhemos apontam para uma crescente dependência financeira que, além de fazer depender o grosso da actividade da instituição do erário público, é vista pelas suas sucessivas direcções quase como uma inevitabilidade, na medida em que as famílias estão esmagadas por impostos e contribuições que deixam pouca margem ao pagamento directo de serviços e, menos ainda, a donativos, ofertas ou legados.<sup>124</sup> O financiamento público surge, portanto, como o recurso possível.

Esta inevitabilidade é, todavia, uma ilusão: trata-se de um dos “efeitos perversos e não antecipados” do actual modelo de estado Social referidos por André Azevedo Alves (2007, p. 25). Já a possibilidade de estas instituições se financiarem maioritariamente e directamente junto dos cidadãos que servem - através do pagamento de serviços ou de ofertas, donativos e legados - não é uma utopia. Pelo contrário, pode alcançada através de um sistema de protecção social que incremente a responsabilidade individual por meio, precisamente, da poupança das famílias.

---

<sup>122</sup> Mendes, F. R. (2011). *Segurança Social: o Futuro Hipotecado*: Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

<sup>123</sup> Embora a sua discussão não faça parte dos propósitos deste trabalho, existem várias propostas que concretizam estes princípios: ver, por exemplo, Alves, A. A., op. cit. pp. 23-25 ou Mendes, op. cit., pp. 73-92 e 136-140.

<sup>124</sup> Cf. Qs. 4.1., 4.2., 4.3., 4.6. e 4.7.;

## 5.6. Caridade, assistência social e subsidiariedade

Tendo discutido as principais questões associadas às variáveis pelas quais orientámos este trabalho, há ainda um apontamento que consideramos indispensável para completar a ideia de que a solidariedade social não se esgota nas políticas públicas mas, pelo contrário, parece realizar-se mais genuinamente fora do campo de acção do estado: a caridade<sup>125</sup> e a assistência social<sup>126</sup> são, efectivamente, processos distintos quando considerados do ponto de vista económico, mas não são necessariamente incompatíveis entre si.

Comecemos pela distinção. De facto, se ao nível da caridade a transferência de recursos implica apenas a pessoa com recursos disponíveis, a pessoa com necessidade desses recursos e, quando muito, uma instituição que serve de intermediário, o processo de assistência social é bem mais complexo. Entre a pessoa com recursos e a pessoa deles necessitada existem, em regra, um complexo sistema de cobrança de impostos, vários níveis de decisão política e uma panóplia de actos e decisões administrativos.

Conforme vimos a propósito da Teoria da Escolha Pública, cada um destes níveis tem problemas específicos: os custos administrativos, a natureza coerciva e a ineficácia relativa<sup>127</sup> inerentes à cobrança de impostos; a informação imperfeita e a racionalidade dos eleitores e dos políticos no plano da decisão política; e a racionalidade e crescimento da Administração e os incentivos aos burocratas no que respeita ao processo administrativo. Se juntarmos a estes fenómenos, atrás desenvolvidos, as perversões do domínio da justiça, temos o sistema que Walter Korpi (1985) tão bem significou na feliz imagem do *balde furado*: um mecanismo que pretende transferir recursos mas cuja utilização implica perder boa parte desses recursos pelo caminho.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Para o propósito deste trabalho, entendemos a caridade simplesmente como o acto de oferecer um bem ou um serviço com o intuito - ainda que não exclusivo - de ajudar outrem. A opção pelo termo “caridade” em detrimento de outros, como “solidariedade” ou “partilha”, prende-se somente com o facto de a Misericórdia ser uma instituição de identidade marcadamente católica; não obstante, neste contexto qualquer daqueles conceitos tem o mesmo significado.

<sup>126</sup> Referimo-nos à chamada *acção social* do Estado: saúde, educação e, sobretudo, segurança social.

<sup>127</sup> Vejam-se os fenómenos inseparáveis da evasão fiscal e da economia paralela.

<sup>128</sup> Korpi, W. (1985). “Economic growth and the welfare state: leaky bucket or irrigation system?” *Eur Sociol Rev* (1985) 1 (2): 97-118.

Poderá dizer-se, é certo, que a caridade é arbitrária, e numa sociedade moderna alguém que necessita de recursos não deve ficar dependente da boa-vontade de outrem: a ajuda é um direito. Será este o momento, então, de afirmarmos que, numa sociedade livre, tolerante e responsável, nem a assistência social deve ser arbitrária, nem a caridade deve ser menosprezada: são, efectivamente, mecanismos complementares. A questão é saber qual a melhor forma de conjugar ambos de modo a obter o maior grau de eficácia possível na gestão dos recursos enquanto, simultaneamente, se garantem a liberdade de escolha e a responsabilização individual indispensáveis à construção de uma sociedade madura.

Por nossa parte, consideramos que esta conjugação deve ser pautada pela concretização efectiva do princípio da subsidiariedade<sup>129</sup>: a acção do estado é essencial e deve ser incisiva, mas até por este motivo só deve ter lugar quando os diferentes corpos sociais, pela sua própria iniciativa e esforço, não são capazes de garantir as condições mínimas de segurança e dignidade para que os indivíduos prossigam a sua própria felicidade e bem-estar.<sup>130</sup> Estas são duas características - garantia mínima de segurança e dignidade e liberdade de escolha - a que num tal sistema se pode juntar a vantagem da intervenção do estado não desincentivar outros fenómenos de solidariedade social.<sup>131</sup>

A solução oposta, hoje em vias de colapsar, é um sistema que, além da comprovada incapacidade de garantir as referidas condições mínimas de segurança e dignidade aos indivíduos, lhes retirou quase todo o poder em muitas áreas centrais das suas vidas” (Alves, 2007, p. 25) enquanto, simultaneamente, desincentiva fenómenos como a caridade.

Podemos vê-lo claramente nos dados que recolhemos na S.C.M.A., especialmente nas entrevistas: embora nunca tenha sido dito expressamente, fica a sensação de que falar em caridade, ofertas, doações, legados, ou outros conceitos semelhantes, é regredir no tempo - hoje é o estado o “benfeitor” único. E, esclareça-se, mesmo a constatação resignada de que os privados já não ajudam não é estranha a este argumento. De facto, num sistema monopolizado pelo estado, os privados “estão exauridos” devido ao tremendo

---

<sup>129</sup> Esta é, aliás, uma ideia que percorre toda a discussão acerca do *Estado Garantia*. Ver Alves, 2007, op. cit. p. 20 e p. 25.

<sup>130</sup> A este respeito, ver por exemplo “Liberdade e Bem”, “O Estado Térmita” e “Estado: Garantia ou Galinha?” in Moreira, J. M. (2009). *Leais, Imparciais e Liberais*. Lisboa: Bnomics.

<sup>131</sup> Cf. Espada, J. C. (2004). *Direitos Sociais de Cidadania: uma crítica a F. A. Hayek e Raymond Plant*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.



esforço fiscal a que são sujeitos<sup>132</sup> e, adicionalmente, são desmotivados para ajudar instituições que já financiam com os seus impostos.

Desincentivar ou menosprezar fenómenos como a caridade é, portanto, além de irracional do ponto de vista económico e irresponsável do ponto de vista da gestão pública, um tremendo retrocesso numa sociedade que se quer livre. Da perspectiva da Misericórdia de Aveiro, é porventura também a negação da sua própria identidade, tanto quanto a concretização das Obras de Misericórdia - naturalmente adaptadas à realidade actual - implicam acção voluntária, nunca coerciva.

Assim, os benefícios de um sistema público de assistência social que complemente a ajuda voluntária não servirão apenas a economia e as contas públicas: serão o contributo decisivo para que os cidadãos retomem plenamente o controlo - e a responsabilidade - sobre suas vidas, e para que as instituições intermédias mantenham a sua identidade e, assim, a sua razão de existir.

---

<sup>132</sup> Cf. Q. 4.3., especialmente a resposta do Prof. Dr. Jorge Arroiteia.

## 6. CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu ser aquilo que nos cuidados de saúde se designa como um *exame geral*, desta feita à saúde vocacional das instituições do terceiro sector, um exercício resolvido com recurso aos instrumentos da Escolha Pública através de uma reflexão crítica e fundamentada. O nosso principal objectivo foi perceber se estas instituições se têm aproximado o suficiente do estado para serem “contaminadas” pelos vícios que minam a acção burocrata e governativa e, assim sendo, discutir as principais consequências desta proximidade ou dependência.

Para tal desenvolvemos uma fundamentação teórica (terceiro sector e Escolha Pública), uma exposição dos dados empíricos que recolhemos na S.C.M.A. e uma discussão que, a partir dos dados recolhidos e de forma fundamentada, abordassem as principais questões suscitadas de uma forma transversal e abrangente. Sendo certo que ao longo do texto referimos inúmeros temas merecedores de um aprofundamento superior àquele que lhes pudemos dar num trabalho com estas dimensões e propósito, procurámos sempre complementá-lo com referências que possibilitem a pesquisa e estudo que lhes é devido.

Deste *exame* crítico resultaram cinco conclusões essenciais:

- i) a proximidade e confiança das populações e a iniciativa voluntária são características fundamentais para explicar a longevidade das Misericórdias e, portanto, devem ser incentivadas;
- ii) a S.C.M.A. pode estar, como outras instituições do terceiro sector, a burocratizar-se, deixando de prestar o melhor serviço possível e consumindo mais recursos do que os necessários; considera-se que a melhor forma de evitar estes efeitos nefastos é garantir o máximo de receitas próprias possível e uma gestão mobilizadora;
- iii) a acção dos voluntários nestas instituições é, além de uma verdadeira prova identitária, uma forma de garantir independência funcional e financeira, e como tal deve ter o papel mais relevante possível;
- iv) uma acção institucional crítica, apartidária e devidamente escrutinada, a par de uma menor dependência financeira do orçamento de estado, é essencial

para que o terceiro sector não se torne um terreno fértil à extracção de rendas artificiais;

- v) finalmente, o modelo actual de assistência social desincentiva a caridade - bem como outros tipos de ajuda voluntária; um sistema que complementasse os fenómenos voluntários em vez de os inibir seria menos limitador da liberdade, mais eficaz e mais eficiente em termos financeiros.

Estas cinco conclusões apontam para a necessidade de as organizações do terceiro sector serem independentes do ponto de vista político e sustentáveis do ponto de vista financeiro. Assim serão, não apenas o reflexo de uma sociedade mais livre e responsável, como também actores privilegiados para fomentar estas características na própria sociedade - recorrendo a uma expressão popular, *“está-lhes no sangue”*. Consequentemente, o terceiro sector será um mecanismo cada vez mais eficaz de protecção e promoção social.

Ficaram todavia por tratar vários aspectos: uns que surgiram ao longo do nosso trabalho mas não pudemos tratar, e outros que certamente terão escapado ao nosso estudo e raciocínio. No primeiro caso, salientamos a necessidade de um estudo mais aprofundado - e se possível com uma forte componente empírica - de quatro temas: o terceiro sector e as regras de contratação pública; a aplicação da teoria dos clubes às organizações do terceiro sector; a filiação partidária nos órgãos de administração destas organizações; e, finalmente, o estudo da sustentabilidade financeira do terceiro sector globalmente considerado.

Esta é, portanto, uma reflexão que tem necessariamente de continuar e ser aprofundada, acompanhando sempre o ritmo insaciável da realidade. A mesma realidade, de resto, que hoje impõe uma reforma profunda - não estética - do estado, e deixa pouca margem para políticas públicas insustentáveis e demagogicamente instrumentalizadas. Aqui reside a importância da nossa opção pela Teoria da Escolha Pública enquanto instrumento de análise: importa não só conhecer os problemas, mas sobretudo identificar a melhor forma de resolvê-los. Para tal, é determinante uma adequada base teórica acerca do funcionamento dos governos, que não se afaste da realidade e seja, assim, uma chave de leitura prudente e válida.

Neste sentido, parece-nos imperativo que aqueles a quem cabe projectar e executar políticas públicas estejam conscientes dos limites da sua própria acção, ainda que esta seja bem-intencionada. Nas palavras atribuídas a Roberto Campos (1917- 2001), “o bem que o

estado pode fazer é limitado; o mal, infinito.” Como seria bom que todos os “autores” de políticas públicas retivessem esta máxima da sua formação.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 7.1. FONTES PRIMÁRIAS (arquivo da S.C.M.A.)

*Diário de Bancos*, 1991(Janeiro-Março, nº 2479, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1991(Abril-Junho), nº 2485, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1991(Julho), nº 2482, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1991(Dezembro), nº 2482, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1992(Janeiro-Fevereiro), nº 2514, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1992(Março-Abril), nº 2516, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1992(Maio-Junho), nº 2497, inv 2011;  
*Diário de Bancos*, 1992(Julho-Agosto), nº 2498, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1992(Setembro-Outubro), nº 2499, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1992(Novembro-Dezembro), nº 2500, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1993(Janeiro-Fevereiro), nº 2515, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1993(Março-Abril), nº 2517, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1993(Maio-Junho), nº 2518, inv 2011;  
*Diário de Bancos*, 1993(Julho-Agosto), nº 2519, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1993(Setembro-Outubro), nº 2520, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1993(Novembro-Dezembro), nº 2521, inv. 2011;  
*Diário de Bancos*, 1994(Janeiro-Fevereiro), nº 2541, inv. 2011;

*Diário de Receita*, 1991, nº 556, inv. 2003;

*Guias de Receita: Estatística do Centro Regional de Segurança Social*, 1994-1995, nº 1892, inv. 2011;

*Relatório da Conta Corrente de Gerência da Irmandade da Santa Casa dos anos 1910/1911*, scma.b.05.16;

*Relatório da Conta Corrente de Gerência da Irmandade da Santa Casa dos anos 1974*, scma.b.05.8;

*Relatório e Contas do exercício de 1980*, scma.b.05.9;

*Relatório e Contas do exercício de 1981, scma.b.05.10;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1982, scma.b.05.11;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1983, scma.b.05.22;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1984, scma.b.05.12;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1985, scma.b.05.13;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1986, scma.b.05.20;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1987, scma.b.05.21;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1988, scma.b.05.23;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1989, scma.b.05.24;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1990, scma.b.05.25;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1991, scma.b.05.14;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1992, scma.b.05.26;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1993, scma.b.05.27;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1994, scma.b.05.28;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1995, scma.b.05.29;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1996, scma.b.05.30;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1997, scma.b.05.31;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1998, scma.b.05.32;*  
*Relatório e Contas do exercício de 1999, scma.b.05.33;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2000, scma.b.05.34;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2001, scma.b.05.35;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2002, scma.b.05.36;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2003, scma.b.05.37;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2004, scma.b.05.38;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2005, scma.b.05.39;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2006, scma.b.05.40;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2007, scma.b.05.41;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2008, scma.b.05.42;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2009, scma.b.05.43;*  
*Relatório e Contas do exercício de 2010, scma.b.05.44;*

## 7.2. BIBLIOGRAFIA GERAL

Alves, A. A. (2007). “Estado Garantia e Solidariedade Social”, *Nova Cidadania*, Ano VIII, n. 32, (Abril-Junho), pp. 20-25.

Alves, A. A. e Meadowcroft, J. (2013). “Hayek's Slippery Slope, the Stability of the Mixed Economy and the Dynamics of Rent Seeking.” *Political Studies*. doi: 10.1111/1467-9248.12043.

Alves, A. A. e Moreira, J. M. (2004). *O que é a Escolha Pública. Para uma análise económica da política*. Cascais: Principia.

Barreira, M. (1998). *Santa Casa da Misericórdia de Aveiro – Poder, Pobreza, Solidariedade*. Aveiro: Santa Casa da Misericórdia de Aveiro.

Barreira, M. (2001). *Dos Hospitais da Misericórdia ao Hospital Distrital Infante Dom Pedro*. Aveiro: Câmara Municipal de Aveiro.

Buchanan, J. M. e Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund (1999).

Cabral, L. (2007). “O Estado Garantia e a Regulação”, *Nova Cidadania*, Ano IX, nº 33 (Julho-Setembro), pp. 20-23.

Carreira, Henrique Medina (1996). “As Políticas Sociais em Portugal”, in Barreto, A. (Org.). *A Situação Social em Portugal - 1960-1995* (p. 365-498). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

Castles, F. G. (2006). “The Growth of the Post-war Public Expenditure State: Long-term Trajectories and Recent Trends”, *TranState Working Papers* n.º 35. University of Bremen. Retrieved from: <http://ideas.repec.org/p/zbw/sfb597/35.html>

Chaves, R. e Monzón, J. L. (2007). *A Economia Social na União Europeia - Síntese*, International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Economy (CIRIEC) e Comité Económico e Social Europeu. Retrieved from: [http://www.eesc.europa.eu/groups/3/index\\_en.asp?id=1405GR03EN](http://www.eesc.europa.eu/groups/3/index_en.asp?id=1405GR03EN)

Espada, J. C. (2004). *Direitos Sociais de Cidadania: uma crítica a F. A. Hayek e Raymond Plant*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Evers, A. e Laville, J. et al. (2005). “Defining the third sector in Europe”, in Evers, A. e Laville, J. (org.). *The Third Sector in Europe* (pp. 11-42). Reino Unido: Edward Elgar (ed.).

Ferreira, M.; Proença, João F. e Proença, T. (2008), “As Motivações no Trabalho Voluntário”, *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, Vol. 7, nº 3, Julho-Setembro, pp. 43-53 (ISSN: 1645 - 4464).

Fonseca, C. D. (1996). *História e actualidade das Misericórdias*. Lisboa: Inquérito.

Fonseca, F. A. et al. (2007). “Estado Garantia: o Estado Social do Século XXI?”, *Nova Cidadania*, Ano VIII, nº 31 (Janeiro-Março), pp. 24-43.

Hardin, G. (1968). “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162(nº 3859), pp. 1243–1248.

Hess, C. e Ostrom, E. (2007). *Understanding Knowledge as a Commons, From Theory to Practice*. Cambridge, The MIT Press, p. 349.

Korpi, W. (1985). “Economic growth and the welfare state: leaky bucket or irrigation system?”, *Eur Sociol Rev*, 1(2): 97-118. Acessível em <http://esr.oxfordjournals.org/content/1/2/97.citation>

Locke, J. (1689). *Dois Tratados do Governo Civil*. Lisboa: Edições 70 (2006).



Quintão, C. (2004). *Terceiro Sector – Elementos para a Referenciação Teórica e Conceptual*; Comunicação efectuada no V Congresso de Sociologia (12-15 de Maio de 2004). Braga: Universidade do Minho.

Melo, C. (2011). *Profissionalização institucional no Terceiro Sector e actuais demandas*. Braga: CICS, Universidade do Minho.

Mendes, F. R. (2011). *Segurança Social: o Futuro Hipotecado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Moreira, J. M., (1996). *Liberalismos: entre o conservadorismo e o liberalismo*. Lisboa: Pedro Ferreira (ed.).

Moreira, J. M. (2002). *Ética, Democracia e Estado. Para uma nova cultura da Administração Pública*. Cascais: Principia.

Moreira, J. M. (2009). *Leais, Imparciais e Liberais*. Lisboa: Bnomics.

Moreira, J. M. (2009). “Para uma outra forma de olhar para a “coisa pública””. Gouveia, L. B. (org.). *Modelos de Governação na Sociedade da Informação e do Conhecimento* (p. 71-79). APDSI – Associação para a Promoção e o Desenvolvimento da Sociedade de Informação.

Moulaert, F. e Ailenei, O. (2005). “Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: a Conceptual Synthesis from History to Present”, *Urban Studies*, vol. 42 (11), 2037–2053; doi: 10.1080=00420980500279794.

Mullins, D., Rees, J. e Meek, R. (2011). “Open Public Services and the Third Sector: what’s the evidence?”, *Research in Public Policy*, Winter 2011(13), 15-17.

Namorado, R. (1999). “Cooperativismo e Política Social em Portugal”. Barros, C. P.; Gomes, J. (Orgs.). *Cooperativismo, Emprego e Economia Social em Portugal*. Lisboa: Vulgata.

Neves, A. (1998). *A Misericórdia de Aveiro nos Séculos XVI e XVII – “A Major do Mundo, pois ohe do Reyno”*. Aveiro: Santa Casa da Misericórdia de Aveiro.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: University Press. ISBN: 0521405998.

Ostrom, E. (2009). “Governing the Commons from a Citizen’s Perspective”, *Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter*, Munique: Silke Helfrich, pp. 218–228. Retrieved from [http://www.boell.org/downloads/ostrom\\_governing\\_a\\_commons.pdf](http://www.boell.org/downloads/ostrom_governing_a_commons.pdf).

Paiva, J. P. (coord.) et al. (2010), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum: Misericórdias e Secularização num Século Turbulento (1910-2000)*, Vol. 9 – Tomo 1. Lisboa: União das Misericórdias Portuguesas.

Parente, C. (2009). “A Integração profissional na economia social: análise da dimensão interna das práticas de responsabilidade social”, *Actas do 5º Colóquio Ibérico do Cooperativismo e Economia Social*. Santarém: CIRIEC.

Sá, I. G. e Lopes, M. A. (2008). *História Breve das Misericórdias Portuguesas*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Sousa, S. et al. (2012). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num Contexto de Crise Económica*. Lisboa: Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade. Retrieved from [http://www.ipiconsultingnetwork.com/files\\_upload/documentation/201205081611030.Estu do CNIS-BCP Parcial.pdf](http://www.ipiconsultingnetwork.com/files_upload/documentation/201205081611030.Estu%20do%20CNIS-BCP%20Parcial.pdf)

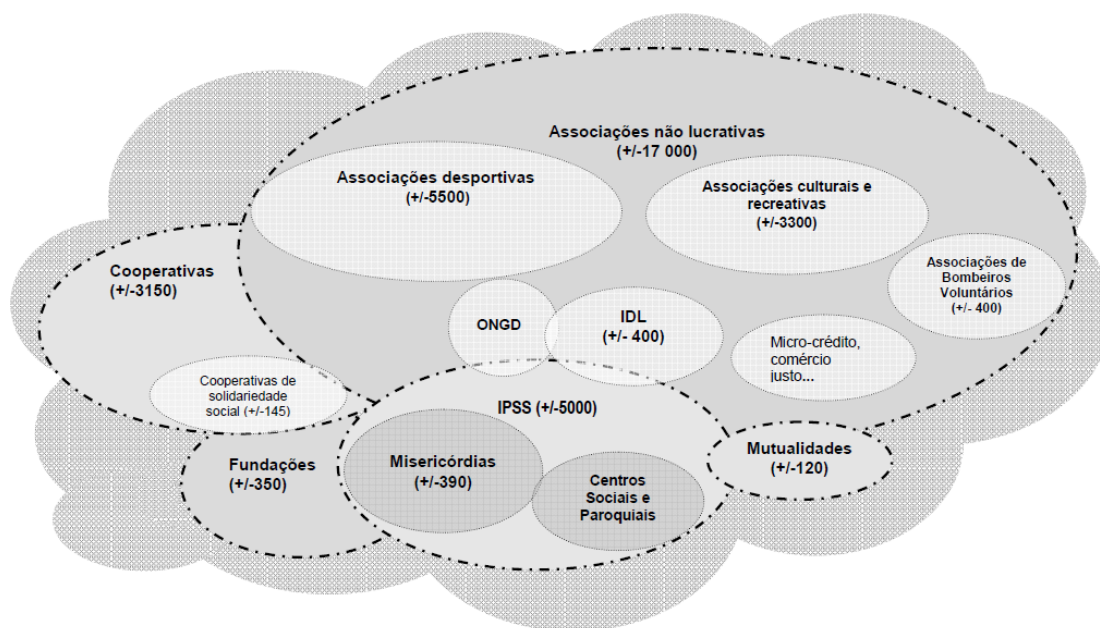
### **7.3. LEGISLAÇÃO**

Constituição da República Portuguesa

Código dos Contratos Públicos

## 8. ANEXOS

ANEXO 1. – Esboço dos contornos actuais do terceiro sector em Portugal (Quintão, 2011, p. 15)



ANEXO 2. – Dados relativos à variável *financiamento* (SCMA, 1980-2010)<sup>133</sup>

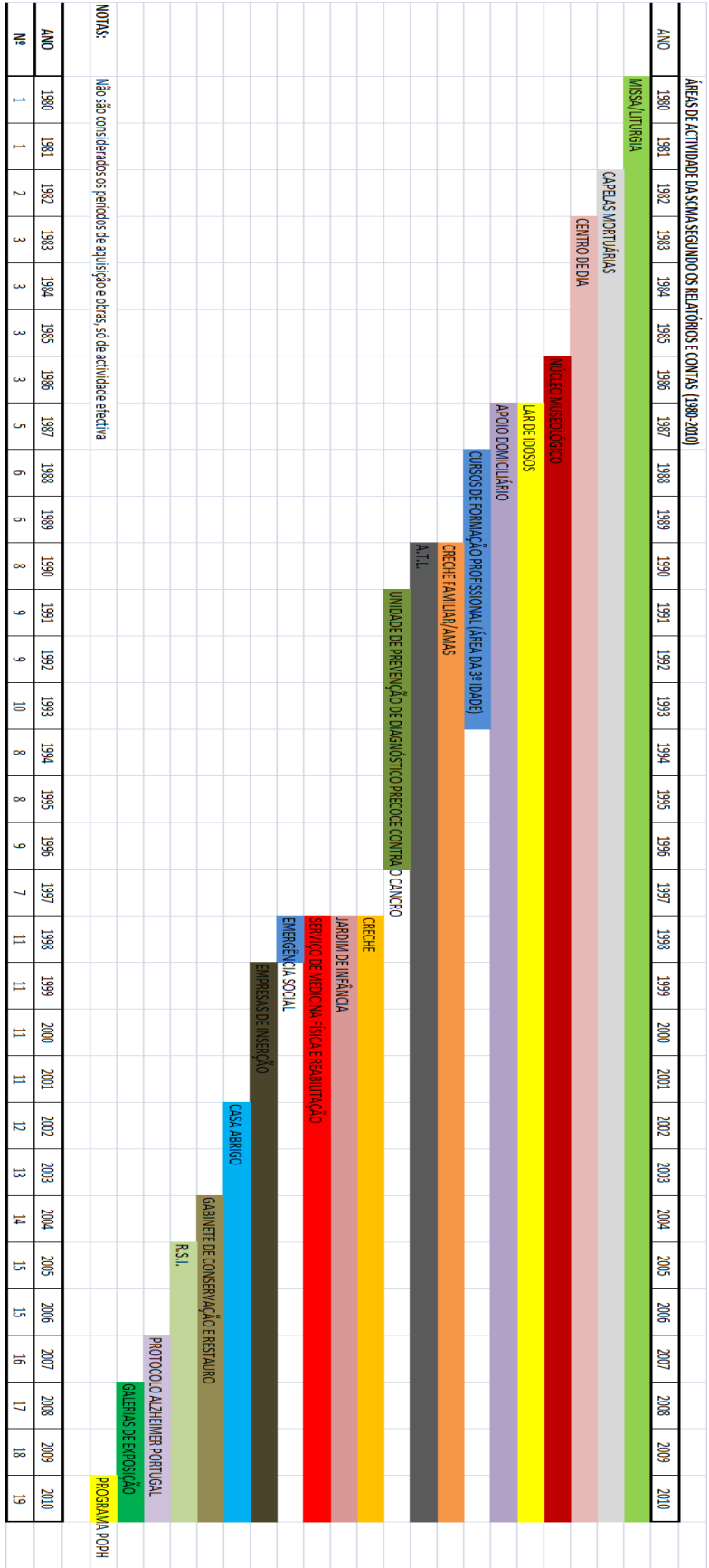
ANO	FINANCIAMENTO PÚBLICO	RECEITAS TOTAIS	PERCENTAGEM	FONTES	INFLAÇÃO <sup>134</sup>
1980	45.000.000\$00	45.609.987\$30	98,7%	R.C. 1980	15,87
1981	15.300.800\$00	19.315.603\$00	79,2%	R.C. 1981	19,04
1982	36.000.000\$00	40.615.983\$00	88,7%	R.C. 1982	21,68
1983	28.562.340\$00	45.735.794\$00	62,5%	R.C. 1983	24,00
1984	24.170.460\$00	53.345.503\$00	45,3%	R.C. 1984	28,38
1985	1.739.037\$00	23.519.719\$30	7,4%	R.C. 1985	19,46
1986	2.709.780\$00	18.440.745\$50	14,7%	R.C. 1986	12,33
1987	5.295.380\$00	18.983.455\$20	27,9%	C.G. 1987	9,64
1988	5.661.700\$00	41.105.178\$50	13,8%	C.G. 1988	10,10
1989	16.366.278\$70	117.719.739\$80	13,9%	C.G. 1989	12,68
1990	13.585.199\$00	79.589.424\$50	17,1%	D.R. 1990	13,63
1991	19.789.463\$00	-	-	D.B. 1991; D. R. 1991	11,85
1992	26.154.450\$00	-	-	D.B. 1992; D.B. 1993	9,56
1993	26.396.820\$00	-	-	D.B. 1993; D. B. 1994	6,78
1994	46.387.521\$00	-	-	G.R. 1994	5,42
1995	106.227.300\$00	-	-	G.R. 1995	4,22
1996	45.752.670\$00	126.514.890\$70	36,2%	R.C. 1997	3,07
1997	76.542.838\$00	198.298.291\$30	38,6%	D.R. 1998 R.C. 1999	2,34
1998	88.418.010\$00	233.207.980\$80	37,9%	R.C. 1999	2,57
1999	135.869.769\$00	309.116.593\$80	44%	R.C. 1999	2,34
2000	130.778.280\$00	354.766.234\$00	36,9%	R.C. 2000	2,85
2001	152.841.554\$00	370.409.910\$70	41,3%	R.C. 2001	4,37
2002	€783.402,25 (157.058.049\$89)	€1.928.994,20 (386.728.615\$20)	40,7%	R.C. 2002	3,60
2003	€886.329,21 (177.693.052\$68)	€2.144.944,94 (430.022.851\$46)	41,3%	R.C. 2003	3,22
2004	€889.538,59 (178.336.475\$60)	€2.208.459,93 (442.756.463\$69)	40,3%	R.C. 2004	2,37
2005	€932.685,48 (186.986.650\$40)	€2.685.005,27 (538.295.226\$54)	34,7%	R.C. 2005	2,28
2006	€1.099.742,54 (220.478.583\$90)	€2.779.291,32 (557.197.882\$42)	39,6%	R.C. 2006	3,11
2007	€1.141.531,75 (228.856.568\$30)	€2.642.161,03 (529.705.727\$62)	43,2%	R.C. 2007	2,45
2008	€1.139.142,14 (228.377.494\$51)	€2.606.085,83 (522.473.299\$37)	43,7%	R.C. 2008	2,59
2009	€1.247.966,73 (250.194.865\$96)	€2.755.252,25 (552.378.481\$59)	45,3%	R.C. 2009	-0,83
2010	€1.443.836,59 (289.463.247\$24)	€3.056.957,69 (612.864.991\$61)	47,2%	R.C. 2010	1,40

(**Legenda:** R.C. - Relatório e Contas; C.G. - Conta de Gerência; D.B. - Diário de Bancos; D..R. - Diário de Receita; D.R. - Demonstração de Resultados)

<sup>133</sup> Estão destacados a encarnado os valores que suscitaram dúvidas e que foram utilizados com prudência.

<sup>134</sup> Taxa de Variação (%) - Total Geral (incluindo habitação); Fonte: PORDATA: accessed in 14/02/2013, at [http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+Inflacao+\(Taxa+de+Variacao+++Indice+de+Precos+no+Consumidor\)-138;](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+Inflacao+(Taxa+de+Variacao+++Indice+de+Precos+no+Consumidor)-138;)

ANEXO 3 - Evolução das actividades da SCMA (1980-2010)



ANEXO 4 - Dados relativos à variável *colaboradores* (SCMA, 1980-2010)

ANO	DESPESA C/ PESSOAL	DESPESAS TOTAIS	PERCENTAGEM	Nº MÉDIO COLABORADORES	VOLUNTARIADO	FONTES
1980	219.000\$00	25.824.884\$00	0,8%	-		R.C. 1980
1981	413.870\$00	21.381.444\$00	1,9%	-		R.C. 1981
1982	639.780\$00	9.238.202\$50	6,9%	-		R.C. 1982
1983	-	-	-	-		R.C. 1983
1984	3.348.292\$50	6.337.013\$50	52,8%	-		R.C. 1984
1985	4.379.128\$00	39.643.400\$00	11,1%	-		R.C. 1985
1986	5.395.611\$00	20.674.417\$10	26,1%	-		R.C. 1986
1987	11.014.491\$50	29.644.402\$50	37,2%	-		R.C. 1987
1988	12.750.195\$50	79.780.000\$00	16%	-		R.C. 1988
1989	16.686.751\$00	64.632.803\$00	25,8 %	-		R.C. 1989
1990	21.511.859\$00	40.452.012\$40	53,2%	-		R.C. 1990
1991	-	-	-	-		
1992	-	-	-	-		
1993	-	-	-	-		
1994	-	-	-	-		
1995	-	-	-	-	3 pessoas	R.C. 1995
1996	49.852.424\$00	126.514.890\$70	39,4%	-	grupo	R.C. 1996/97
1997	68.585.429\$00	198.298.291\$30	34,6%	-		D.R. 1998/R.C. 1997/99
1998	92.710.708\$00	241.283.325\$30	38,4%	-		R.C. 1999
1999	144.648.704\$00	293.410.052\$50	49,3%	-		R.C. 1999
2000	165.977.299\$00	342.376.306\$10	48,5%	-		R.C. 2000
2001	194.218.333\$00	392.803.803\$00	49,4%	-	2 técnicas	R.C. 2001
2002	€1.117.041,63 (223.946.740\$07)	€2.009.145,91 (402.797.590\$33)	55,6%	-	1 técnica	R.C. 2002
2003	€1.279.242,86 (256.465.167\$06)	€2.242.661,25 (449.613.212\$72)	57%	-		R.C. 2003
2004	€1.386.757,08 (278.019.832\$91)	€2.377.782,14 (476.702.518\$99)	58,3%	139		R.C. 2004
2005	€1.591.516,52 (319.070.414\$96)	€2.604.930,47 (522.241.670\$49)	61,1%	147	A.M.A. e Vida Mais	R.C. 2005
2006	€1.623.376,08 (325.457.683\$27)	€2.779.291,32 (557.197.882\$42)	58,4%	147	A.M.A., Vida Mais e V.A.N.I.	R.C. 2006
2007	€1.734.041,20 (347.644.047\$86)	€2.942.433,47 (589.904.946\$93)	58,9%	152	A.M.A. e V.A.N.I.	R.C. 2007
2008	€1.864.338,93 (373.766.397\$36)	€3.009.098,12 (603.270.009\$29)	62%	156	A.M.A. e V.A.N.I	R.C. 2008
2009	€1.866.435,32 (374.186.685\$83)	€3.002.599,26 (601.967.104\$84)	62,2%	156	A.M.A. e V.A.N.I	R.C. 2009
2010	€1.982.737,40 (397.503.159\$43)	€3.230.534,48 (647.664.013\$62)	61,4%	162	A.M.A. e V.A.N.I	R.C. 2010

ANEXO 5 - Dados relativos à variável *composição e direcção* (SCMA, 1890-2010)

<b>ANO</b>	<b>Nº de Irmãos</b>	<b>Fontes</b>
<b>1980</b>	711	R.C. 1980
<b>1981</b>	858	R.C. 1981
<b>1982</b>	1213	R.C. 1982
<b>1983</b>	1739	R.C. 1983
<b>1984</b>	2344	R.C. 1984
<b>1985</b>	2558	R.C. 1985
<b>1986</b>	2859	R.C. 1986
<b>1987</b>	3027	R.C. 1987
<b>1988</b>	3164	R.C. 1988
<b>1989</b>	3361	R.C. 1989
<b>1990</b>	3542	R.C. 1990
<b>1991</b>	3683	R.C. 1991
<b>1992</b>	-	
<b>1993</b>	2663 (activos)	R.C. 1993
<b>1994</b>	2575 (activos)	R.C. 1994
<b>1995</b>	2599 (activos)	R.C. 1995
<b>1996</b>	2706 (activos)	R.C. 1996
<b>1997</b>	-	-
<b>1998</b>	-	-
<b>1999</b>	-	-
<b>2000</b>	-	-
<b>2001</b>	-	-
<b>2002</b>	-	-
<b>2003</b>	-	-
<b>2004</b>	-	-
<b>2005</b>	-	-
<b>2006</b>	-	-
<b>2007</b>	-	-
<b>2008</b>	-	-
<b>2009</b>	-	-
<b>2010</b>	-	-



## ANEXO 6 - Grelha de análise comparativa das entrevistas

<b>1. Actividades/valências</b>	
1.1. Houve alguma outra actividade ou valência que se iniciou no período em que fez parte da Mesa Administrativa?	
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“...refazer os estatutos e adequa-los às novas regras estatutárias das associações.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Não houve outra valência iniciada neste período, mas houve valências e departamentos em que foram efectuadas intervenções ou que foram alargadas em relação ao que já existia.”</i>
1.2. Houve algum projecto ou intenção para iniciar uma actividade ou valência que não se tivesse concretizado? Porquê?	
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“...um projeto financiado pelo governo sueco, para a formação e acompanhamento de amas a que não aderimos...”</i> <i>“Eu penso que foi por estarmos mais inclinados para o apoio à velhice e também por cautela da Mesa. Eu não sou economista e pensava que nestas matérias assistenciais - se calhar erradamente - nós devemos avançar e ver depois que paga.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Tentámos iniciar uma valência com a Casa do Seixal, que era um apoio aos idosos da freguesia da Vera Cruz, (...) mas não chegou a concretizar-se, porque tivemos o financiamento para a casa, com a ajuda da Câmara, mas depois foram quebrados protocolos que não nos permitiram ter o financiamento. (...) Havia um outro também destinado, que foi de uma casa doada por uma benemérita, (...) que era também para uma valência de apoio a idosos, que não chegou a concretizar-se: a Casa de Sarrazola.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Há aí uma série de projectos - Casa de Sarrazola, a Casa do Seixal - que têm sido, eu quase diria, sorvedouros de dinheiro em termos da apresentação de projectos que depois não se concretizam.” (...) e um outro projecto (...) Foi no tempo do Dr. Amaro Neves a construção de uma capela no âmbito do perímetro de Oliveirinha. (...) Não avançou porque não havia financiamento...”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>Sim. Temos concorrido ao programa PARES com dois projectos: um para instalar um centro de dia na Casa do Seixal e outro para instalar um lar de idosos e uma creche no Solar de Sarrazola (...). O projecto da Casa do Seixal já teve aprovação no programa PARES. Foi-nos cedido em 2010 um terreno pela Câmara com a obrigação de o utilizar no prazo de cinco anos, só que dois anos já lá vão e ainda falta a aprovação do IGESPAR (...). Temos também um projecto associado a um ónus, portanto o terreno foi</i>

	<p><i>resultante do legado de um benfeitor desta Santa Casa e tem um ónus que diz que a construção de uma obra para carenciados e necessitados teria de ser feita até 8 anos após a morte do benfeitor. Acontece que a Câmara tinha outros planos para aquele sítio e portanto andámos cerca de 5 anos a convencer a Câmara para nos deixar lá construir aquilo, porque o que estava lá previsto era moradias de tipo 1. (...) Temos também e está neste momento aprovado, mas com todas as contingências que o país atravessa o Ministério da Saúde não deu continuidade a isso, uma unidade de cuidados continuados para ser implantada no Complexo Social da Moita...</i></p> <p><i>“... ainda não ficaram [pelo caminho]. (...) andamos em negociações com o IGESPAR, por exemplo, por causa da Casa do Seixal, porque querem que nós tenhamos pavimentos de madeira e outras exigências que não são compatíveis com o fim a que aquilo se destina. Querem que mantenhamos a traça original do edifício e não é possível adaptar a traça original do edifício áquilo para que nós queremos o edifício, até porque a construção destes equipamentos obedece a regras impostas pela própria Segurança Social.”</i></p>
Dr. Coutinho Dias	<p><i>“ Em 2010 (...) estava previsto o início da construção da unidade de cuidados continuados de longa duração, com 40 camas (...) em Oliveirinha. (...) pensámos que, por falta de reforço de verbas, nunca se chegou a concretizar. Efectuou-se também um contacto no âmbito do PARES II (...) e nós conseguimos a aprovação para instalar um centro-de-dia para cerca de 21 utentes, e apoio domiciliário para 60, e que ia funcionar na Casa do Seixal. (...) Mas esse prédio está sujeito às regras do ex-IGESPAR. E portanto, temos aprovado o projecto no âmbito do PARES II, mas após várias articulações entre a Santa Casa, a Segurança Social e o Ministério da Cultura - ex-IGESPAR - ainda não foi possível ultrapassar as várias incompatibilidades (...) e o que é certo: ainda não concretizámos sequer o início das obras. Também houve a possibilidade de se dar início ao projecto “Irmãos Rangel (...) uma obra que já está alvorada, como se diz, em termos de construção, ali em Vilar-São Bernardo. (...) tem em vista ser umas instalações que deem apoio na área da demência.”</i></p>
Dr.ª Conceição Pisco	<p><i>“O que não se tem concretizado é o andamento de algumas obras. Mas isso tem mais a ver com questões de financiamento. Em termos de respostas sociais propriamente ditas, não.”</i></p>
<b>2. Colaboradores</b>	
2.1. Para responder a novas actividades/valências foi certamente necessário mais pessoal. Recorda-se como era feito o recrutamento do pessoal?	

Arq. Cravo Calisto	<i>“...recordo-me perfeitamente que era sempre constituída uma espécie de júri de concurso. Normalmente era o Sr. Carlos Vicente (o provedor) que presidia, e com mais dois ou três elementos da Mesa recebiam os currículos das pessoas, faziam as entrevistas e depois apresentavam as propostas nas nossas reuniões semanais, onde se debatia e se via realmente quem estava em condições de ser admitido.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Lembro-me vagamente de que a primeira diretora foi selecionada a partir de currículos que foram enviados, por alguém da Mesa que fez a apreciação das candidaturas.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“O recrutamento era feito por concurso público, depois havia uma triagem, eram feitas entrevistas e depois o recrutamento. Os parâmetros que seguíamos eram aqueles que normalmente estão padronizados quando se trata de recrutamento de pessoal.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“... com a admissão do próprio Dr. Jaime, que é o gestor, eu presumo que a situação se terá alterado um pouco, mas a contratação era fundamentalmente a Mesa. (...) a ideia que eu tenho é que era quem, basicamente, o Provedor e os membros da Mesa conhecessem. (...) eu quase que diria que para as funções técnicas havia concurso. Para as outras funções não havia concurso porque a oferta era demasiada...”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“... a Misericórdia determina um perfil do colaborador a recrutar, nas suas competências técnicas e pessoais, (...). Recorre-se depois a uma base de currículos em que é feita uma primeira triagem (...) Efectua-se nova triagem, seleccionando-se três ou quatro para entrevista pessoal. Esta entrevista é normalmente conduzida por dois elementos predefinidos - normalmente o nosso director-geral e um elemento da Mesa conforme a área em questão. É feita a proposta à Mesa, para o recrutamento, com a informação sobre todos os entrevistados. E, como é evidente, a Mesa é que sanciona.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Bem, em 2003 a gestão da Misericórdia não era tão profissionalizada como é hoje. (...) Foi feito um concurso através de uma empresa externa para contratar o director-geral, o Dr. Jaime. Por conseguinte, começou-se a profissionalizar a gestão da Misericórdia. Quanto ao restante recrutamento... Para os técnicos abre-se um concurso, cria-se um júri de concurso, faz-se primeiro uma análise do currículo, as entrevistas e finalmente a selecção. Para o pessoal não-técnico, nomeadamente para trabalhar no lar, centro-de-dia, creche ou jardim-de-infância, as próprias directoras técnicas e o director-geral, baseando-se nos currículos, fazem a selecção através de entrevistas.”</i>
2.2. Era comum, quando era necessário alguém para desempenhar determinada	

tarefa, procurarem um voluntário antes de contratarem alguém? Recordar-se de algum caso?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“A ideia que tenho é que foram contratados, não tenho a ideia de haver voluntários.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Não, nós é que eramos voluntários.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Não, porque o voluntariado que nós tínhamos eram pessoas, ou idosas, ou outras que estavam perfeitamente integradas na vida social e activa. (...) a base de recrutamento nunca era o voluntariado, não me recordo de nenhum caso em que tenha sido.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“...os voluntários aí têm outro tipo de intervenção. O voluntário é um voluntário, quase diria, sénior, que dá um apoio às várias actividades, (...) que dá um apoio (...) enfim, do enquadramento dos idosos. (...) Agora atenção! Eu sei que (...) houve, como sabe, respondendo até às solicitações do Programa Nacional de Voluntariado, a oferta e a prestação de serviços de voluntários no âmbito da chamada Educação Social. Nós recebemos lá alguns alunos estagiários voluntários ...”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>Nós temos bem definida a área onde os voluntários actuam e as áreas onde há necessidade de termos mesmo profissionais, e isso está definido. A necessidade do aumento do número de funcionários é única e simplesmente pelo aumento da idade dos utentes. (...) houve a necessidade de contratar mais pessoas, especializá-las, ensiná-las, dar-lhes formação, e é isso que temos feito.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Não, não é nada comum fazer-se isso.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Para as tarefas, digamos, normais, não se contratam voluntários. Os voluntários são extremamente importantes, desde que devidamente enquadrados, mas não para desenvolverem actividades, digamos assim, profissionais.”</i>
2.3. Tem ideia de quantos voluntários colaboraram com a S.C.M.A. durante o seu mandato e o que faziam?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Para além da Mesa, e de mais algumas pessoas que eram gente amiga dos membros da Mesa, não havia aqueles voluntários que existem agora (...). Eram algumas pessoas, tudo gente amiga que “dava o corpo ao manifesto.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Quantos, não sei, porque muitas vezes havia uma mudança (...). Mas nós tínhamos (...) 15 a 20 voluntários que se prestavam a colaborar connosco.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Não tenho. (...) Temos de fazer a separação entre os Amigos da Misericórdia, a AMA (...) e do voluntariado dos programas de voluntariado jovem e adulto.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Nós temos dois grupos que eu costumo distinguir. Temos um grupo que se chama AMA (...) que faz visitas e promove junto dos utentes a satisfação de algumas necessidades deles, sobretudo de nível pessoal. (...) Depois temos um outro grupo, que nós temos dinamizado, em que uns fazem</i>

	<i>animação, outros são uma ajuda bastante grande na hora das refeições. (...) Temos as nossas regras próprias e é aí que por vezes nos servimos dos voluntários que nos ajudam. Eu não lhe sei é quantificar quantos são neste momento. Temos alguns programas específicos neste momento, e temos um colaborador que toma conta deste “pelouro”.</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>O maior e mais efectivo grupo de voluntários da Santa Casa são os Amigos da Misericórdia de Aveiro, a AMA. É um grupo de cerca de 25 pessoas com total autonomia, de organização e actividade. (...) organizam actividades junto dos nossos utentes de lar, centro-de-dia e infância. Protagonizam também actividades junto da comunidade, onde fazem angariação de fundos para apoio aos utentes, particularmente para aquisição de ajudas técnicas e apoio na medicação dos idosos mais carenciados. O Voluntariado de Apoio às Necessidades do Idoso, VANI, com algumas oscilações, também desenvolve algumas actividades junto da população do Complexo Social da Moita, proporcionando actividades de animação cultural como transmissão de filmes e documentários. (...) São umas 12 pessoas.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>”... a Misericórdia tem uma liga de amigos, a AMA. Todos eles são voluntários. A liga de amigos tem uma dezena ou mais de voluntários, que rotativamente vão apoiar os idosos...”</i>
<b>2.4. Havia algum custo com os voluntários, por exemplo com seguros?</b>	
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Havia. Nós tínhamos - aliás ainda hoje há, hoje é obrigatório - o seguro de acidentes pessoal para essas pessoas.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“... a questão era na figura do estagiário. Eu tenho ideia de que o estagiário por vezes até se podia socorrer de alguma verba disponível (...) e havia seguros. Podia não haver uma gratificação muito grande, mas nessa gratificação havia pelo menos o almoço, havia as refeições.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Até ao ano 2010, e face à autonomia e organização própria do grupo AMA, não houve qualquer custo com os voluntários. Actualmente, os voluntários que existem fora do grupo beneficiam do seguro de voluntário”. “Isso (estágios) é tratado à parte, de outra maneira.”</i>
<b>2.5. Como era a relação entre os colaboradores assalariados e os voluntários? Alguma vez percebeu que os assalariados sentiam o seu posto de trabalho em perigo por causa dos voluntários?</b>	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Não, havia um clima muito agradável. Mesmo na Mesa, quando era necessário fazer alguma substituição.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“... não me chegaram aos ouvidos quaisquer conflitos. Penso que as relações eram boas.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Não, pelo contrário, havia uma relação excelente entre os voluntários e os assalariados.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Eu respondo sobretudo em relação à AMA. (...) Não me</i>

	<i>pareceu isso, antes pelo contrário. Pode ter havido situações pontuais, mas (...) Eu tenho ideia que, do pessoal de apoio, o pessoal da casa até aguardava a vinda dos voluntários como um espaço de abertura, não para eles, mas para os utentes. Não quer dizer que uma vez por outra não possa existir, mas não me apercebi. Até porque as pessoas eram integradas, havia um enquadramento.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Não, isso nunca. É uma coisa que nunca passou pela cabeça de ninguém daquela casa. Como disse os papéis estão bem definidos, e toda a gente sente a necessidade uns dos outros. Quer dizer, complementam-se muito bem. Tanto assim que o movimento de pessoal vem-se processando ao longo dos anos normalmente.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Não, nunca. (...) É um serviço acrescido, de que os utentes usufruem, por esse benefício espontâneo das pessoas. (...) Dos assalariados, não temos nenhuma informação de conflitos (...). Agradecem é que eles venham.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Eu nunca percebi isso. (...) Antes pelo contrário. Estou a lembrar-me que alguns trabalhadores, eles próprios, desenvolveram acções no sentido de se alargar o voluntariado. Acho que nunca sentiram que o campo deles fosse propriamente violado.”</i>
<b>3. Composição e Direcção</b>	
<b>3.1. Qual era o papel dos irmãos na vida da S.C.M.A.?</b>	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Para além de pagarem a quota, praticamente nenhum. Mesmo até eu me vir embora, as assembleias gerais, anuais, eram muito pouco frequentadas. Havia três ou quatro elementos a mais do que a própria Mesa.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Nenhum. Os irmãos pagavam as quotas.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“...a relação dos irmãos com a Misericórdia era muito distante. Eram sócios da Misericórdia, pagavam as suas quotas... isso traduz-se também até pelas assembleias gerais, que eram sempre muito pouco concorridas...”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Tirando aquelas formalidades que estão previstas no Compromisso (...) nós procurávamos e continuamos a procurar (...) fazê-los viver um pouco a vida da Misericórdia. Temos um boletim (...) E é através deste veículo que o fazemos. Independentemente disso, temos outras actividades. Temos a missa dominical (...) E temos a igreja sempre aberta a casamentos e outras celebrações...”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Infelizmente é um papel muito apagado. Vou dizer-lhe que, antes de fazer parte das Mesas Administrativas por onde já passei, como lhe disse antes, enquanto irmã da Misericórdia (...) cheguei a estar em assembleias gerais em que estava eu e outro irmão que não fazíamos parte da Mesa Administrativa. É que nem nas assembleias gerais os irmãos hoje participam muito. Ou por outra, os irmãos vêm às assembleias gerais quando há eleições, ou quando julgam</i>

	<i>que há alguma coisa que não está a correr bem. Participam muito pouco.”</i>
3.2. Durante o seu mandato o número de irmãos cresceu?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Muito, cresceu muitíssimo.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Cresceu bastante.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“ Cresceu. (...) nas reuniões da Mesa, não era de vez em quando que apareciam novas inscrições. Não dizia em todas, mas era regular haver novas inscrições. Uma, duas fichas, o que dava a ideia de que havia interesse e havia, pelo menos, um relacionamento e um acolhimento da instituição.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“... eu estou convencido que vem aumentando.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“...apesar do número de irmãos aumentar anualmente.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Cresceu bastante.” (...) às vezes temos surpresas. Têm surtido recentemente (...) alguns casos de jovens que se associam - e alguns deles até com formação...”</i>
3.3. Quais as razões que levavam as pessoas a tornar-se irmãos?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Primeiro porque havia a ideia de que a Misericórdia era um organismo católico, que servia para fazer o bem, que tendo capelas mortuárias teriam sempre acesso grátis lá, quando um dia viessem a precisar... Mas sobretudo pelo facto de irmos a ter os tais centros de dia, lares, etc., as pessoas poderem vir a aceder a esses serviços. (...) Essa era também uma das formas de aliciar as pessoas a tornarem-se irmãos (sócios) da Misericórdia.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Penso que ficaram sensibilizadas com a história da instituição e a sua ligação à cidade mas também pela necessidade de criar outras actividades assistenciais tão necessárias. Mas eu acho também que as capelas mortuárias tiveram uma importância crucial pois as pessoas queriam um lugar para velar os seus mortos...”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Há duas partes distintas: há o irmão que se compromete a pagar a quotização com o simples intuito de ajudar, e há outros que “deixa-me ser sócio da Misericórdia que eu posso um dia precisar”.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Creio que há aqui dois tipos de irmãos. (...) Há o irmão que quer beneficiar de um serviço imediato, ou ele ou alguém da sua família que se inscreve; depois há outros que são convidados; (...) curiosamente, deixe-me dizer-lhe o seguinte: (...) Aveiro, na actualidade, é uma sociedade muito aberta, e portanto a Santa Casa da Misericórdia não é tida como um elemento estruturante desta comunidade (...) é mais uma instituição. Às vezes até dizem que é uma instituição da Igreja. E portanto isso não atrai muito. (...) Quando aparecia um jovem adulto era uma alegria, porque o resto era tudo pessoas que induziam a expectativa de uma utilização imediata de um equipamento próprio da Santa Casa.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Eu estou convencido que a razão principal é a utilização</i>

	<i>dos serviços que a Misericórdia presta.” “Outra é a transmissão dentro da família.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“...um genuíno interesse em apoiar e ajudar a instituição por motivos de solidariedade. (...) E também por beneficiarem de algumas regalias. Há um protocolo que a Misericórdia tem com uma farmácia (...) e também têm os tais descontos nos tratamentos do departamento de fisioterapia e reabilitação...”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“E eu até acho que cresceu há medida que foram sendo desenvolvidos determinados tipos de serviços em que os irmãos têm benefícios. (...) Não é apenas esta a motivação dos irmãos que se inscrevem, mas é muito isto.”</i>
3.4. Foi feito algum esforço para angariar novos irmãos ou aconteceu naturalmente?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Aliás, partiu-se do zero. Fomos procurar as listas antigas e começámos a contactar as pessoas. A partir daí foi feito um enorme esforço, por todos os elementos da Mesa... nós tínhamos até uma “obrigação” de levar todas as semanas propostas de novos irmãos.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Houve um grande desincentivo das pessoas anteriormente ligadas à Misericórdia, e o reconquistar dessas pessoas foi importante, sobretudo alargarmos o número de contribuintes e uma base pessoal que demonstrasse a importância da Misericórdia.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Fizemos uma acção de dinamização junto da população e da cidade e fez-se o recrutamento e houve um crescimento. E outra coisa: implementou-se a cobrança de uma forma muito mais activa porque havia, eu não diria desleixo, diria algum descuido, sobre a forma como cobrar essas quotas aos irmãos. (...) Divulgámos a necessidade da Misericórdia, divulgámos a instituição no seu todo, para que as pessoas ficassem mais sensibilizadas para a questão e tivemos um crescimento de irmãos bastante acentuado.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“As preocupações das Mesas eram aumentar o número de irmãos e actualizar as quotas dos irmãos. (...) portanto, há aí uma reflexão: aumento, sim; actualização da quota; e um constrangimento, que é o recebimento, que é a parte mais difícil.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Não, acontece tudo naturalmente. Eles procuram a Misericórdia.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Na verdade não há uma estratégia concertada para angariação de novos irmãos...”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Vai acontecendo naturalmente. Como lhe digo, o facto de a Misericórdia desenvolver determinado tipo de acções com alguma visibilidade leva a que as pessoas acabem por achar interessante e se inscrevam.”</i>
3.5. A Mesa de que fez parte era constituída apenas por voluntários, e portanto não remunerados? Houve alguma excepção?	



Arq. Cravo Calisto	<i>“Não, nas Mesas a que pertenci, nunca.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Não. Nenhuma excepção.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Absolutamente nenhuma.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Sim, (...) não havia remuneração. O espírito da irmandade é o voluntário.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>Não, nunca [houve excepções]. Nem mesmo nas Mesas anteriores, isso eu posso garantir.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Sim. Não houve excepção nenhuma.”</i>
3.6. De uma forma geral, qual era o grau de envolvimento desta equipa na vida da S.C.M.A.? Os membros passavam lá os dias a trabalhar, iam lá todos os dias algumas horas ou só estavam ocasionalmente, quando era necessário?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Havia pessoas que iam lá todos os dias. Penso que o provedor e mais um ou outro elemento. Havia pessoas que tinham outro tipo de tarefas. (...) Por conseguinte, as tarefas eram distribuídas por todos nós e todas semanas fazíamos questão de nos reunir para fazer o ponto da situação.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Não tenho noção de mais ninguém muito envolvido além do Sr. Godinho, o funcionário da Câmara, e do provedor. Eles eram dedicadíssimos. Os outros membros iam às reuniões e podiam fazer alguma coisa que lhes fosse pedida, pontualmente.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Como em todas as direcções, há pessoas mais activas e menos activas. O provedor, necessariamente, é a pessoa mais activa. (...) ele tinha o acompanhamento de dois ou três mesários durante a semana, mas as reuniões eram semanais e todos participavam nas reuniões.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“... a minha ideia é a seguinte. O provedor é o escravo. Uma pessoa quando vai para provedor é escrava no sentido em que não tem horas, não tem fim-de-semana (...) Conheço uma ou duas pessoas que são provedores de Santas Casas da Misericórdia e que fazem uma gestão à distância. Não, ali o provedor está e nas Mesas há uma presença, e há um envolvimento, e há justamente uma necessidade de participação. E portanto, o envolvimento da Mesa, no seu geral, é um envolvimento bastante grande, e a presença às reuniões semanais é plena.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“... é uso, na primeira reunião que se tem após a eleição fazer uma espécie de distribuição dos pelouros - tirando os pelouros tradicionais (...). sabemos que esta Mesa é constituída por pessoas que já deixaram a vida profissional activa e outras que ainda se encontram a trabalhar. Nós temos de ter isso em conta e desenvolvemos a nossa actividade normalmente fazendo reuniões semanais, ou quando se justifica e há necessidade de reunir para resolver um problema eminente.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“A presença do senhor provedor, por regra, é diária. Os outros elementos da Mesa têm pelouros nos quais acompanham projectos, valências e sectores, deslocando-se</i>

	<i>à Santa Casa sempre que seja ou julguem necessário. (...). também temos reuniões frequentes da Mesa - pelo menos uma vez por semana...</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Desde que eu faço parte da Mesa, ela reúne, pelo menos, uma vez por semana. E independentemente disso, sempre que é necessário, os mesários estão disponíveis para estar presente.”</i>
3.7. Havia algum outro tipo de compensação pelo trabalho que faziam?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Nenhuma. Só a boa disposição e a amizade entre todos.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“De modo algum.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Não, (...) uma pessoa quando vai para lá vai disposta é a gastar dinheiro.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Nada.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Não há qualquer compensação monetária ou remuneratória. Os elementos da Mesa assumem as suas despesas, mesmo ao serviço da instituição, para além de donativos que por vezes ainda concedem (...) Isto para dizer que, em vez de se receber, dá-se. E ainda bem, quando podemos dar.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Não. Ninguém é obrigado, as pessoas vêm porque querem vir...”</i>
3.8. Como eram as relações da Mesa de que fez parte com os agentes políticos, por exemplo com a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia? Colaboravam só quando era necessário ou havia proximidade com algum partido, presidente, membros das assembleias, etc.?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Com a Câmara Municipal foi sempre uma maravilha. Com o Governo Civil penso que também. É claro que com a Câmara foi muito bom, porque realmente havia uma relação muito próxima entre as pessoas – entre todos os que estávamos na Mesa e o Dr. Girão. Mas não tinha nada a ver com política... Somente por afinidade pessoal com quem lá estava.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“As relações eram óptimas. A Câmara Municipal fez o possível e o impossível pela Misericórdia, e as juntas também. A Mesa era constituída por pessoas de todo o arco político. As relações com a autarquia eram puramente institucionais: a Câmara envolveu-se porque entendeu que o devia fazer. O Sr. Carlos Vicente era uma pessoa de prestígio na cidade e outros membros da Mesa também, o que terá facilitado a confiança na Misericórdia.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Havia uma relação institucional com a grande maioria da Mesa, independentemente das diversas cores políticas que integravam os diversos elementos da Mesa, perfeita.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“A ideia que tenho, e a experiência que tenho é a de que há uma relação pessoal e institucional boa, profunda, mas há separação de poderás. (...) não há conflito, é isso que interessa. Há uma situação de colaboração e de diálogo. Agora, há naturalmente uma separação de poderes. Quer</i>

	<i>dizer, o facto de nos darmos bem não implica (...) desculpe: “cada macaco no seu galho”.</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“... nós tivemos aqui na cidade com a Câmara (...) o problema dos estádios. O estádio praticamente fez com que a Câmara deixasse de apoiar (...).neste momento eu acho que a Câmara nos deve mais a nós do que nós à Câmara, porque sempre que a Câmara nos solicita as instalações nós cedemo-las gratuitamente. E a colaboração que a Câmara nos dá monetariamente é zero, e em termos de serviços também não tem sido muito eficaz...”</i> <i>“é evidente que todos nós temos a nossa vida política (...). Mas desde que aqui entrámos deixámos isso à porta. O interesse deste grupo e daqueles que nos acompanham é única e simplesmente a Santa Casa, é para isso que a gente aqui está, não vamos por aí...”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“As relações com os órgãos locais são institucionais. (...) mas depois há o conhecimento e a relação pessoal. (...) as experiências profissionais e pessoais que os elementos da Mesa desenvolvem e desenvolveram ao longo da sua vida profissional e social contribuem para facilitar contactos com os vários órgãos autárquicos, e outros. (...) Se surgir alguma coisa dentro destas áreas, estaremos mais habilitados. Mas isso não tem nada a ver com proximidades políticas e coisas do género.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“É um relacionamento institucional normal, sempre que é necessário. Agora, independentemente disso, isto é uma terra tão pequena que não deixa de haver conhecimento pessoal.”</i> <i>“Politicamente eu acho que somos uma Mesa muito interessante, porque há aqui de tudo. Mas não vejo qualquer proximidade.”</i>
3.9. Tendo em conta que o tipo de actividades que a Misericórdia desenvolve - para as quais necessita de licenças, financiamento, colaboração das autoridades, etc. - acha que é importante para a Misericórdia ter alguma proximidade com o poder político, por exemplo com os partidos? Porque sim/não?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Hoje suponho que sim. Penso que nada funciona se não houver essa proximidade. Na altura, nem tanto. Ou se calhar também já era importante, mas como havia a tal afinidade pessoal, não era necessário. Foi sempre necessário – em termos de poder político – e será sempre necessário. Para tudo...”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Penso que não pois a atividade assistencial está num nível em que a cor partidária não...”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“É, eu acho que é importante. Como em tudo. Quando estamos próximos, a nossa proximidade tem outros frutos que não tem quando não há. (...) É muito importante que a Misericórdia, ou outras instituições deste tipo, estejam próximas do poder político porque a decisão é sempre</i>

	<i>influenciada, sempre, e isso é importante. (...) embora eu continue a dizer que a Misericórdia deve ser apolítica...</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“...não vejo, desculpe, não tenho sentido necessidade dessa cumplicidade. (...) não é pelo bom relacionamento que haja em termos políticos que se tem conseguido. (...) Bom relacionamento, sim; colaboração, sim; (...) Porventura, se há necessidade de uma intervenção qualquer ela deve fazer-se, mas não há procura, não há uma dependência, uma subserviência. Até porque aqui há uma instituição religiosa e nem em relação à Igreja há uma subserviência (...) De maneira que não o vejo, nem em relação ao político, nem em relação à Igreja.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“... eu levo isso para o conhecimento pessoal e não para alguma coisa política... (...) as relações das instituições (...) com o Ministério da Solidariedade Social, eu caracterizava-as como as melhores possíveis. (...) há uma correspondência de esforços bastante proveitosa e que faz com que as coisas funcionem. Com o Ministério da Saúde as coisas já não são bem assim, são mais difíceis, e com os outros ministérios também.”</i> <i>“Veja, onde é que estão as nossas dificuldades aqui: é com IGESPAR e com Ministério da Saúde...”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“A Santa Casa não tem fundamentado as suas relações com o poder político com base nos partidos, mas sim nas pessoas e nos cargos que ocupam.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Eu acho que é saudável haver uma separação. Acho que ninguém pode ser eleito para a Mesa Administrativa de uma Misericórdia por pertencer ao partido A, B ou C. (...) E nem acho vantajoso, acho que não facilitaria nada, antes pelo contrário. Nem acontece, nem deve acontecer. Sociedade civil é uma coisa, partidos políticos são outra.”</i>
<b>4. Financiamento público</b>	
4.1. A S.C.M.A. tem vários tipos de receitas para fazer face às suas despesas. Quais são, para si, as mais importantes?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“... depois dos lares e do centro de dia começarem a funcionar, tem de se contar com o apoio da Segurança Social. Se o apoio acaba, as coisas deixam de poder funcionar. Essa receita é fundamental. (...) Penso que é fundamental para as Misericórdias - como para todos estes tipos de instituições - haver outros meios de angariação de receitas, como sejam rendas ou parcerias para arranjar verbas que possam ser canalizadas para novas valências e novos investimentos.”</i> <i>“É engraçado, que ainda hoje tenho dificuldade em perceber como é que nós vivíamos, porque de facto, não tínhamos apoios estatais nenhuns, recebíamos apenas o pagamento da renda do hospital - pelo qual pugnámos muito. Conseguimos - até porque era tudo gente conhecida aqui na cidade - fazer</i>

	<i>uma grande angariação de irmãos. Porque se fazia obra e porque se conseguia isto e aquilo de graça, conseguimos fazer muita coisa sem quase dinheiro nenhum. Honra seja afeita ao Dr. Girão, presidente da Câmara, que sempre que precisávamos de máquinas, materiais, etc, sempre tivemos a porta da Câmara aberta para nos ajudar.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“No tempo em que fiz parte da Mesa era o dinheiro pago pela venda do hospital que o Sr. Provedor aplicava muito bem em investimentos financeiros.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“O estado e os utentes, são as principais receitas da Misericórdia. (...) Como dependem do estado, as Misericórdias têm obrigatoriamente de ter carenciados. Nós tivemos algumas pessoas que não pagavam, não tinham possibilidade de pagar! E estavam lá. A Segurança Social contribuía com uma parte. (...) O grande apoio vem da Segurança Social, vem do estado.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“...a mais reduzida são as quotas. A outra a seguir é o pagamento dos serviços. Não estou em condições de lhe dizer qual é o contributo da parcela pública para o desempenho. (...) eu penso que as coisas têm estado mais ou menos equilibradas e a melhorar, tendo em conta que a participação pública tem vindo a reduzir-se. O número de casos a que a Misericórdia tem de dar resposta é cada vez maior, (...) portanto, quotas, prestação de serviços, participação do estado na prestação de serviços (...) E os donativos são esporádicos.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Os serviços que a Misericórdia fornece à comunidade são financiados essencialmente através de duas origens: as participações da Segurança Social e as participações dos familiares dos utentes. (...) neste momento as participações da Segurança Social já nem dão para pagar os custos com o pessoal.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“As participações do estado, pelos protocolos e acordos que estão assinados, e as participações dos utentes e/ou famílias, via mensalidades, são as principais fontes de receitas.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“É muito importante a receita que vem dos protocolos assinados com o estado, nomeadamente com a Segurança Social. Isso é indispensável. A Misericórdia não vivia e não podia prosseguir, de maneira nenhuma, com as actividades que prossegue, sem que esses protocolos fossem honrados, sem o financiamento do estado. (...) Outra receita que é muito importante, logo a seguir, é a colaboração dos utentes ou dos seus representantes legais. (...) São as duas áreas fundamentais em termos de financiamento. Claro, era desejável que houvesse outras fontes de financiamento, mas infelizmente cada vez há menos. Por exemplo, as quotizações dos associados, é uma pequena parte, muito pequena.”</i>

	<i>Doações, cada vez há menos...</i>
4.2. Durante o seu mandato, sentiram a necessidade de aumentar as receitas para poder aumentar também a capacidade das valências e desenvolver novas actividades? De que forma procuraram aumentar as receitas?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Aumentando o número de irmãos e fazendo parcerias (...) para poder obter proveitos para fazer investimentos.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“O Sr. Carlos Vicente tratava das aplicações financeiras e depois era realmente a congregação de esforços para arranjar novos associados...”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Faziam-se eventos no sentido de captar receitas, incentivavam-se os sócios a pagar as quotas, incentivava-se a AMA a fazer mais eventos no sentido de captar beneméritos, fizemos uma grande ofensiva junto de alguns beneméritos que sabíamos estavam dispostos a doar à Misericórdia os seus bens - isso é receita. (...) Agora, a grande receita vinha efectivamente da gestão rigorosa do recrutamento dos utentes, ao fim e ao cabo, que iam para lá e pagavam a sua mensalidade.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Sim. (...) Houve uma alienação do património. (...) A minha ideia é a de que, quando é preciso fazer dinheiro, pondera-se a alienação. (...) Ou os jantares da AMA, podem contribuir. Mas os jantares da AMA são um donativo... é uma pinga.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>Naturalmente que sempre procuramos aumentar as receitas, quer junto da Segurança Social, através das participações, como junto das famílias quando isso é possível. Mas isso nem sempre é possível e geralmente a única forma de melhorar as contas é reduzir ao mínimo os custos da instituição.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“O aumento de receitas tem sido efectuado por quatro vias. Melhorando serviços com impacto directo junto dos utentes, (...) alargando os serviços a novos utentes (...) aumentando a capacidade das respostas (...). Também conhecer a legislação, potenciando (...) um conhecimento profundo e de muita atenção a tudo o que se desenrola no relacionamento, especialmente com a Segurança Social, porque se algumas coisas passarem à margem, pode-se depois estar a perder a oportunidade de ter mais um pouquinho de receita”.</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“O que a Misericórdia tem feito é, sempre que desenvolve uma nova actividade, tenta negociá-la e protocolá-la com o estado, (...) para ter a garantia de que consegue desenvolver essa actividade. Por outro lado, (...) uma gestão muito rigorosa de maneira a poder ter verbas que permitam, se não alargar as valências, pelo menos dar-lhes mais qualidade. (...) Tem-se poupado nalguns lados, tem-se feito uma gestão mais rigorosa. Tem sido assim.”</i>
4.3. Qual era a forma mais fácil de obter receita? Era mais fácil obter financiamento dos privados ou do sector público?	

Arq. Cravo Calisto	<i>“A tentativa era sempre no sector público, e evidentemente, na Segurança Social.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Bom, no sector público eram protocolos padrão (...). Essa era uma receita garantida, mais fácil de controlar. Agora, aquela que era incerta, era exactamente junto dos privados. Junto de empresas que nos ajudavam, de beneméritos, como disse.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“... o que é que o privado pode dar? (...) pode dar um donativo para a aquisição de bens (...) O privado está exaurido. Quer dizer, posso porventura ter interesse em acolher-me na Santa Casa da Misericórdia e dou um donativo, um apartamento ou uma coisa qualquer, mas dá-me a ideia que a forma mais constante e aquela que se procura é o contributo estatal. (...) esta exaustão, é uma exaustão que decorre da vivência das pessoas. Aveiro, há anos atrás, era identificado por não haver desemprego. (...) Tinha um conjunto de famílias com boa capacidade económica, com actividades prósperas, a gente pergunta hoje onde elas estão... (...) portanto (...) aquilo que tendencialmente se procura (...) é que não se reduza o apoio financeiro pela prestação do serviço, como acontece.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Não há formas fáceis de obter receita. (...) aquilo que se obtém junto da comunidade, das firmas, são descontos nos fornecimentos, são algumas facilidades...”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Não é fácil, e no que nos diz respeito não tem sido possível junto dos privados. Uma coisita ou outra que aparece, é residual. No estado também não é fácil. Só o que resulta (...) dos protocolos...”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Mesmo com o estado hoje é difícil. Quem nos dera manter os protocolos existentes, melhorá-los um pouco de vez em quando. Agora, novos protocolos é cada vez mais difícil. Através das mensalidades, também é muito difícil. Aliás, temos até pedidos para baixar mensalidades. Dada a situação de crise, de desemprego, de ausência de rendimentos... (...) Em termos de doações, também cada vez há menos.”</i>
4.4. Alguma vez sentiu que o financiamento, público ou privado, lhes impunha contrapartidas, pessoalmente ou à S.C.M.A.?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Nunca senti isso.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“De modo algum.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“A contrapartida que muitas vezes vinha das doações e que era solicitada pela pessoa que dava era, por exemplo, uma família que doava à Misericórdia os seus bens e que pedia como contrapartida uma assistência vitalícia. (...) O sector público não pedia contrapartidas, a não ser dos protocolos...”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Não, o privado nunca. O público, quase que diria: não há almoços grátis. Não há uma orientação, mas isso está</i>

	<i>inerente às próprias condições do concurso. (...) quando a instituição concorre a um determinado concurso e o ganha, há uma contrapartida que tem de executar. Nos privados, não há... atenção, tirando os legados...”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Não, nunca. Além daquilo que está nas contas, não.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“O financiamento público (...) obedece a normativas e protocolos onde estão claramente definidas as responsabilidades das partes, nunca tendo sido definidas contrapartidas menos claras, quer institucionais, quer pessoais.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Não, tirando as protocoladas, não.”</i>
4.5. Considera que teria sido mais fácil conseguir financiamento público se a sua Mesa estivesse mais próxima dos agentes políticos, dos partidos por exemplo?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Na altura penso que não. Agora acho que sim, que era fundamental. Quando digo agora, é de há muitos anos a esta parte. Se calhar naquela altura também teve influência... porque nos conhecíamos, porque havia sempre quem lá fosse abaixo (a Lisboa) bater na porta certa. Portanto, é natural que sim. É sempre...”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Penso que não. Foi especialmente a ligação à Igreja. A Igreja foi o motor das Misericórdias naquela altura. Na retaguarda, foi a Igreja que aguentou as Misericórdias.”</i> [Financeiramente?] <i>“Não tenho a certeza de que não... mas pelo menos dando voz às necessidades das pessoas, mobilizando os fiéis para as necessidades assistenciais. (...) Mais importante do que dos partidos, era importante a proximidade da Igreja.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“É evidente que o relacionamento traz sempre uma influência mais positiva... quero dizer, se o relacionamento é bom, a influência é mais positiva, se não é bom, é menos positiva.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“... quanto mais distante dessa gente, melhor. Para podermos andar de cabeça aberta... Agora, não sei - e duvido - se isso acontece em todas as circunstâncias. (...) De vez em quando temos conhecimento de, digamos assim, “benesses” que são concedidas a determinadas instituições, que se diz que é por influência, por acção, por “bom desempenho” de determinado tipo de actores. Agora, em relação à Misericórdia aqui de Aveiro, não tenho conhecimento que essa proximidade lhe tenha sido vantajosa. Por essa razão simples que lhe digo: por cada concurso que se faz, a quantidade de questões que são levantadas dá a ideia que (...) esses serviços não entendem a missão específica que a instituição tem de desempenhar.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Não vamos por aí. É evidente que há sempre qualquer coisa que se nota, nós sabemos isso. Mas isso já está tão connosco e a (...) mudança que se fez nos vários governos, quer dizer, é “vira o disco e toca o mesmo”. Às vezes a</i>



	<i>proximidade até é prejudicial. Sabe que santos ao pé da porta têm mais dificuldade em fazer milagres.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Desconhecemos e duvidamos que a aproximação aos partidos pudesse trazer benefícios para a Misericórdia. Esse é o nosso pensamento. (...) nunca me apercebi aqui de que na Mesa se pense em termos de partido.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Se calhar, determinados financiamentos extraordinários... admito que a proximidade com alguns agentes possa facilitar, digamos assim, a atribuição de determinado tipo de subsídios. Poderia acontecer...”</i>
4.6. Estas instituições, como as Misericórdias, estão dependentes do estado, isto é, sobrevivem sem o apoio público?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Estão muito dependentes do estado. Penso que não sobreviveriam sem ele.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Eu penso que noutros moldes sobreviveriam. Seriam associações privadas, como já foram mas a sua atuação seria mais modesta e dependente da caridade.” “Quero dizer, penso que sem nenhum financiamento era impossível pois os tempos são outros e a caridade não é suficiente e, no meu entender, não deverá basear as relações humanas. As pessoas têm direitos... E o certo é que o estado não seria capaz de se substituir às Misericórdias. Disso tenho a certeza.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“...se me perguntar se a Misericórdia neste momento vivia sem o estado: não era possível. Não, porque para sustentar uma casa daquelas, só com as contribuições dos utentes, não há hipótese. A não ser que se fizesse um lar de luxo para onde fossem famílias que pagassem bem para se sustentar aquilo.” “A grande maioria das instituições não sobreviveria sem o apoio do estado, e portanto teria de se transformar radicalmente, sem dúvida nenhuma.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Difícilmente. A de Aveiro... não me parece que seja possível.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“As Misericórdias sobreviveriam. Então esta tem 500 anos e só estamos a falar de apoio público há meia dúzia de anos. É evidente que o dinheiro tem que vir de algum lado. (...) e portanto nós também temos consciência que aquilo que estamos a fazer é substituir-nos ao estado. As funções que nós desempenhamos - vá lá os serviços que nós prestamos - até pela Constituição deviam ser prestados pelo estado. Só que temos a consciência que o serviço que prestamos, quer em termos de eficiência, quer em termos de poupança para o estado, estamos a contribuir para que o país aproveite o nosso esforço.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Há Misericórdias e Misericórdias... ainda antes de ontem estive a falar de uma Misericórdia que (...) tem receitas próprias muito significativas (...) sei que apresentava</i>

	<i>resultados positivos. (...) a não existência destas instituições iria aumentar em milhões as obrigações sociais do estado, não tendo este qualquer capacidade de acudir às mesmas. (...) se estas instituições acabassem, o estado em vez de beneficiar com isso, passava a ter muitos mais encargos.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Não, era difícil. (...) a Misericórdia, como instituição, juridicamente continuaria a existir. Agora, não poderia continuar a dar as respostas sociais que dá. (...) E se nós pensarmos que temos determinado tipo de respostas hoje que não têm outro tipo de financiamento que não o do estado, como por exemplo a Casa Abrigo, o próprio RSI (...) Portanto, eu penso que no mínimo 50% devia ser financiado pelo estado.”</i>
4.7. No período em que esteve ligado à Mesa o financiamento público representou em média ... % das receitas totais da S.C.M.A. por ano. O que pensa que teria acontecido se subitamente o estado deixasse de financiar a S.C.M.A.?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Estou convencido que dificilmente qualquer instituição conseguiria sobreviver. Não sei o que teria acontecido, mas penso que não havendo a comparticipação estatal para poder aguentar aquilo que era o custo mensal de cada idoso e dos funcionários, não vejo que houvesse possibilidade de alguma destas instituições conseguir sobreviver. Mesmo agora duvido; só se houver outras receitas. Na altura não se conseguiria.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Quando eu estive na Mesa, o estado não financiou a Santa Casa: o estado pagou. A partir daí, eu não sei, não conheço as contas. Mas a minha ideia é que o estado não pode deixar de financiar.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“... ou fechava ou tinha de prestar outro tipo de serviços. Deixava de ser um lar da Misericórdia e passava a ser um hotel.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Ou as pessoas tinham que pagar todas... e portanto deixava de haver o estado social. Não me parece que a Misericórdia se recompusesse. Na minha perspectiva, tinha de reequacionar todo um conjunto de valências e só podiam ficar como beneficiários e utentes dos serviços quem pudesse suportar o custo real. (...) não é dependência - desculpe usar uma expressão vernácula - da “mama” directa, mas é uma dependência de sobrevivência, de alimentação. (...) sem haver uma comparticipação do estado, não há, neste momento, capacidade. Porque toda a nossa economia, como você sabe, alterou-se, os hábitos, etc.. E sobretudo pelo número de casos sociais que aparecem, pelos custos, pelas exigências, não vejo hipótese.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“Se deixasse de financiar a Santa Casa tinha de pensar, enfim, no que ia fazer a partir daí. Porque neste momento, como lhe disse, (...) temos um prejuízo mensal por utente bastante elevado. (...) Como é que a gente consegue passar</i>

	<i>por cima disso? É através dos proveitos extraordinários (...): são as rendas das casas que temos alugadas, são eventualmente algumas vendas...”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“Nesse caso a instituição teria que alterar dramaticamente os seus serviços à população. Especulando esse cenário, víamos como inevitável o encerramento de valências como jardim-de-infância, serviço de apoio domiciliário, cantina social e casa abrigo. A Misericórdia tinha de reformular a sua estratégia de “estar no mercado”. (...) Por exemplo, a Casa Abrigo. Ela vive única e exclusivamente do subsídio que recebemos. Isso não seria viável do ponto de vista de rentabilidade, como é evidente.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Tínhamos que, progressivamente, ir deixando de receber utentes. Não podíamos continuar a funcionar.”</i>
4.8. Na sua opinião, qual deve ser o papel do estado no financiamento de Instituições como a S.C.M.A.?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“O papel do estado tem que ser preponderante, em todos os lares. De facto, a Segurança Social tem de fazer as necessárias participações. É muito difícil, por exemplo na construção dos lares, dada a grande exigência no cumprimento de tantos e tantos parâmetros. Aqui no escritório, dizemos que não há lares de duas ou três estrelas, quer pelas áreas exigidas, quer pelas características da própria construção. Para se cumprir a legislação, só é possível construir lares que sejam elegíveis para serem participados pela Segurança Social se forem verdadeiros hotéis de cinco estrelas.”</i> [Essas exigências são adequadas à realidade?] <i>Penso que não. Sou contrário a isso há muito tempo. De facto devemos pugnar pelo melhor conforto dos utentes, mas penso que tem de haver lares que não tenham o luxo, os acabamentos e as áreas loucas que são exigidos. (...) Há de facto muitas coisas na legislação que podiam perfeitamente permitir dois ou três tipos de acabamento e de áreas para lares, de forma a haver lares mais ou menos económicos, como forma de acabar com a proliferação de tantos lares clandestinos. Os mesmos recursos davam para o dobro dos utentes.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“Deve ser precisamente o de financiar as instituições. Quer dizer, o que seria da assistência em Portugal se não fosse a Igreja Católica e as Misericórdias? Não havia.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“[esta) É uma fase de crise em que o governo não tem a participação que deveria ter para as instituições. Mas, se deveria ter mais? Eu acho que sim. Então nesta altura que muito mais carenciados há, o estado deveria contribuir muito mais. (...) Porque os idosos cada vez são mais, como sabe, e cada vez são mais abandonados. E muitas vezes não têm, porque lhes foram tiradas, as condições para poderem ter uma vida digna. Portanto, quanto maior é a necessidade,</i>

	<i>maior se quer o apoio do estado.”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“o estado deve assegurar a prestação - e já não digo o funcionamento - do serviço que essas instituições lhe prestam. Não é financiamento no sentido de dar a mais. Deve pagar a qualidade do serviço que as instituições prestam.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>“As instituições (...) só precisavam que o estado, no aumento que faz das participações, acompanhasse a realidade, acompanhasse o aumento dos custos. (...) O aumento das participações praticamente é absorvido pelo aumento do IVA, pelo aumento das participações para a Segurança Social... nem chega para a inflação.”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“O estado deverá financiar, numa proporção equilibrada e justa, as suas funções sociais constitucionalmente consideradas.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“O papel do estado deve ser um papel normativo (dar orientações), fiscalizador e financiador. Se financia, tem obrigação de fiscalizar, e se emite normas, também deve saber se elas são cumpridas. (...) Financeiramente, acho que devia ser um pouquinho mais, sobretudo ao nível de determinadas respostas sociais. Por exemplo, aquelas respostas sociais em que não há participação da parte dos utentes nem dos seus representantes legais.”</i>
<b>4.9. Como é que explica o crescente peso do estado na vida da Misericórdia?</b>	
Arq. Cravo Calisto	<i>“...porque começámos com um centro de dia na Avenida com meia dúzia de idosos, depois fomos para Esgueira com um lar e centro de dia também com poucos idosos, e quando se passou para Moita, houve um aumento brutal da capacidade, quer do centro de dia, quer do lar, e portanto automaticamente por o financiamento passar a ser muito maior, em termos globais. Penso que também, que, de acordo com a inflação ao longo dos anos, o financiamento estatal tem vindo a acompanhar o custo de vida. Essas serão as razões... Penso que não é pelos “lindos olhos” de quem está nas Misericórdias que o estado oferece mais dinheiro.”</i>
Dr. <sup>a</sup> M. <sup>a</sup> João Machado	<i>“São cada vez mais utentes, com mais idade e mais necessidades pois a esperança de vida aumentou muito. Os outros meios de financiamento não são praticamente nenhuns. As pessoas hoje em dia estão pouco sensíveis à solidariedade com os outros e, principalmente, muitas vezes desconfiam da administração dos bens que doam. E isso também complica as coisas.”</i>
Sr. Bruno Ferreira	<i>“A razão está em cada vez haver mais programas, cada vez a própria União Europeia disponibilizar mais programas para apoio, e as Misericórdias estão atentas. Aliás, hoje uma instituição que tiver uma pessoa expert nessa matéria, que vá buscar tudo o que pode...”</i>
Prof. Dr. Jorge Arroiteia	<i>“Desejável não é, em termos de uma instituição desta</i>

	<i>natureza. Mas temos de abstrair aqui um pouco o conceito de Misericórdia e de obras de Misericórdia. Como instituição de solidariedade social, o ideal era que estas instituições prestassem um serviço de qualidade - e prestam, (...) Aquilo por que eu pugnava era que estas instituições recebessem dos seus utentes e de um fundo social - que eu não lhe digo se é do estado ou de um outro qualquer - as verbas necessárias para que pudessem desempenhar um serviço digno e de qualidade. O que lhe posso dizer mais? As alterações sociais registaram-se... (...) veja só a organização destas instituições. Quantas pessoas é que são necessárias? (...) há um conjunto de serviços sociais... (...) Numa instituição desta natureza, tem de haver uma participação do utente, e tem de haver uma participação de um fundo social. Caso contrário, as coisas (...) financeiramente não funcionam.”</i>
Dr. Lacerda Pais	<i>Eu acho que o peso ainda não é o suficiente, porque nem o estado se preparou para o que estamos a enfrentar (...) ninguém pensou que a pirâmide demográfica se inverteria. (...) Eu dou-lho o exemplo da unidade de cuidados continuados. Quanto custa uma cama no hospital? (...) é ver quanto pagam por uma cama de unidade de cuidados continuados e já vê a poupança que nós fazemos ao estado...”</i>
Dr. Coutinho Dias	<i>“O estado tem vindo a abster-se das suas funções sociais e a negligenciar a acção social pura, de forma directa. (...) Acaba, de uma forma indirecta, por endossar a outrem - às Misericórdias, às outras IPSS, etc. - a função social que lhe pertence. (...) [porque] As instituições já cá estavam: a Misericórdia de Aveiro tem mais de 500 anos de existência. E depois do 25 de Abril - você é jovem mas já se apercebeu disso - houve uma explosão de instituições desta natureza. Por isso se fala com tanta premência agora - e sem querer fazer política - em querer destruir o estado social que se criou. E este estado social, ou esta função social do estado, talvez melhor dizendo, penso que é dita quando a estão a citar de uma forma abrangente, e não a pensar no indivíduo que precisa, que está na rua, ou do outro que está no lar, ou do outro que precisou da sopa.”</i>
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Porque as respostas sociais cresceram. (...) Aumentaram, não só o número de valências, mas também o número de utentes por valência.”</i>
<b>5. Outras questões</b>	
5.1. (a propósito do RSI) Está a falar-me de uma tendência para que o estado recorra a IPSS's para prestar determinadas tarefas sociais que antes eram providenciados directamente pela sua administração, neste caso pela Segurança Social. Antes de 1974 o estado já desempenhava essas tarefas, ou foi só a partir	

dai?	
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Antes de 1974, existiam alguns serviços de apoio social dentro do Ministério dos Assuntos Sociais. Esse ministério tinha a funcionar, já nessa altura, creches, jardins-de-infância e centros-de-férias. Eram estabelecimentos integrados orgânica e funcionalmente. (...) Mas também havia, antes de 1974, instituições com este tipo de respostas, nomeadamente algumas Misericórdias, e outras ligadas à Igreja, como por exemplo as Florinhas do Vouga.”</i>
5.2. E era o Ministério dos Assuntos Sociais ou as instituições particulares que davam uma maior resposta social?	
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>“Eram as instituições particulares. Não havia muita resposta, e as que existiam eram ligadas à Igreja. Havia os centros sociais paroquiais, os patronatos, etc.. A Segurança Social tinha algumas, que foram criadas nos finais dos anos 60, pelo então ministro Veiga de Macedo. Isso era, digamos assim, uma resposta do regime de então. Este ministro, que estava no então Ministério das Corporações e Previdência Social considerava que era muito importante que as empresas e o próprio estado criassem equipamentos sociais. Isto parecia uma resposta interessante para os trabalhadores, mas era um pau de dois bicos. Porque quando uma empresa criava uma resposta social, por um lado era bom para o trabalhador, mas por outro lado o trabalhador acabava por ficar com um vínculo cada vez maior àquela empresa. Por exemplo, se lhe dava o vencimento e a possibilidade de deixar o filho ali ao lado numa creche, por outro lado o trabalhador tinha pouca motivação para sair dessa empresa, fazer reivindicações ou fazer greve. (...) A partir de 1990, essas instituições têm transitado para as IPSS e para as Misericórdias. (...) Por conseguinte, antes do 25 de Abril, a maior parte das poucas respostas sociais que havia - e de pouca qualidade comparadas com as de hoje - eram instituições particulares ligadas à Igreja, algumas empresas a partir de 1969 e no estado entre 1969 e 1974.”</i>
5.3. Podemos então dizer que o estado começou em 1969 a criar algumas respostas sociais, com o 25 de Abril tentou chamar a si toda a acção social e agora tem vindo progressivamente a “devolvê-la” à sociedade?	
Dr. <sup>a</sup> Conceição Pisco	<i>Não. O estado criou algumas respostas sociais, nomeadamente com a acção do Dr. Veiga de Macedo, entre 1969 e 1974. Com o 25 de Abril parou, porque se deu a mudança de regime político no nosso país, e então aconteceu um fenómeno muito interessante a que tive a sorte de assistir (...). Deu-se uma explosão - foi mesmo uma explosão - de iniciativas do âmbito associativo - desde associações de moradores de todo o tipo - no sentido de criar respostas sociais. E aí o estado não chamou a si. A iniciativa foi da</i>

	<p>população. Na altura juntavam-se 25 ou 30 pessoas e criavam uma associação para a partir daí desenvolverem, por exemplo, uma creche ou jardim-de-infância, e então batiam à porta do estado (...). E então o Instituto da Família e Acção Social teve que se preparar - e preparar os seus técnicos - para apoiar esta iniciativa privada que explodiu no país inteiro, no sentido de ajudar estes grupos constituídos juridicamente em associação, a maior parte deles, e ajudá-los a criar essas estruturas sociais. Ajudá-los sob o ponto de vista técnico e sob o ponto de vista financeiro. (...) A partir de 1980, com a criação do sistema integrado de segurança social, morre o Ministério dos Assuntos Sociais, cria-se o Ministério do Trabalho e Segurança Social, que ainda hoje existe, funde-se acção social com previdência, mas continua, de certo modo, a acção social a apoiar cada vez mais estas iniciativas que vêm da sociedade civil. Umas já de tradição secular, como é o caso das Misericórdias, outras depois do 25 de Abril - que é a maior parte delas. Numa primeira fase, manteve, criou, fomentou, muitas respostas sociais. A partir de 1990, e muito mais a partir de 2000, começou a preparar as instituições particulares para irem recebendo algumas acções no âmbito da acção social. Ou seja, começou a largar algumas acções e a passá-las para as instituições particulares, protocolando-as, isto é, continuando a dar apoio técnico e apoio financeiro, mas a gestão dessas acções começou paulatinamente a passar para a esfera das instituições particulares. (...) Acredito que aconteça com outras acções, no âmbito social.”</p>
<p>5.4. Não teme que um grande peso do estado no funcionamento deste tipo de instituições as torne dependentes, por exemplo, de grupos de pressão?</p>	
Dr. Lacerda Pais	<p>“Não, de maneira nenhuma. As Misericórdias têm um sentido de adaptação às necessidades que as fez passar por tudo e mais alguma coisa. Não é impunemente que quando houve as revoluções ninguém atacou as Misericórdias. Quando foi das invasões francesas foram as Misericórdias que praticamente trataram dos feridos e por aí fora. Na República, mesmo o “mata frades” como lhe chamavam, não fez quase nada. E curiosamente a seguir à República apareceram talvez o dobro das Misericórdias que existiam (...) tal era a necessidade da sua existência. E, portanto, não estou a ver que possamos sair desta identidade.”</p>
<p>5.5. (com auxílio de cópia do “mapa comparativo 2003/2010” - Relatório e Contas, 2010) Entre 2003 e 2006 é possível verificar uma diminuição progressiva no valor da rubrica <i>Comparticipações e Subsídios</i> relativa às <i>Entidades Privadas</i>, que a partir de 2006 passa a ser nulo. Recorda-se de onde provinha este financiamento e porque estava a diminuir e deixou de existir?</p>	
Sr. Bruno Ferreira	<p>“É como tudo: como a proximidade é muito importante, quer</p>

	<i>com a área política, com a área social, com a área empresarial e com as pessoas, sabe que quando o provedor e os elementos que o acompanham estão inseridos na vida social de uma forma mais activa, também conseguem recrutar para a Misericórdia outras sensibilidades... (...) A Misericórdia também já teve outro estatuto que hoje... é diferente. As pessoas hoje já vêm a Misericórdia como sendo apoiada pelo estado. Antigamente a Misericórdia era mais carenciada. Mas também se tem que fazer por isso, ou seja, recrutar, angariar - é o termos mais correcto - beneméritos.”</i>
5.6. Acha que se pode fazer esta leitura: à medida que o apoio do estado aumenta diminui o incentivo para que estas instituições procurem outro tipo de financiamento?	
Sr. Bruno Ferreira	<i>“Exactamente, é verdade. Mas sabe que há uma coisa: hoje em dia é diferente, já há contratados para gerir as Misericórdias. Fazem o seu trabalho, mas com esse espectro: sabem sempre que há uma parte que vem do estado, portanto não há aquela obrigatoriedade de angariar receita, de vender. (...) da Segurança Social sabíamos que tínhamos aquilo protocolado, que eram os apoios que tínhamos. Da autarquia exigíamos muito. Porque a autarquia tem obrigações sociais. (...) Porque os seus cidadãos são aqueles que trabalharam muitos anos e que hoje precisam de apoio, e a Câmara tem obrigação social sobre isso.”</i>
5.7. Isto [pouca sensibilidade das pessoas à solidariedade e desconfiança na administração dos bens que doam] pode dever-se ao facto de as pessoas saberem que a Misericórdia recebe financiamento público, e portanto sentirem que já ajudam enquanto contribuintes?	
Dr. <sup>a</sup> Maria João Machado	<i>“Claro que as pessoas já são contribuintes do estado. E como nós temos um estado providência, elas contribuem para esse estado. E o que querem ver satisfeitas são essas necessidades, que hoje em dia são as necessidades básicas das populações, como a educação, saúde e o serviço assistencial. Neste tempo de crise estamos talvez a assistir à retoma, pelas famílias, do cuidado das suas crianças e velhos, até porque grassa o desemprego, mas o modelo de sociedade em que vivemos afastou-nos da participação individual.”</i>
5.8. O mesmo acontece entre 1991 e 1996 com a “Unidade de Prevenção e Diagnóstico Precoces Contra o Cancro da Mama. Sabe dizer-me esta unidade esteve activa apenas durante estes anos? Sabe dizer-me também se era financiada pela Segurança Social ou pela Câmara Municipal, ou apenas pela Misericórdia?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Esta actividade existia em conjunto com a própria Câmara. Foi o Sr. Godinho - que estava na Câmara - que nos arranjou esta actividade (...) de rastreio (mamografias,</i>



	<i>salvo erro). E foi-nos também concedida essa possibilidade, tínhamos alguém que nos fazia esse rastreio. (...) Nós tínhamos as instalações, e vinha alguém fazer esse serviço. Mas para todos os efeitos era uma unidade da Misericórdia.”</i>
5.9. A Dra. Maria João Machado referiu, fora do contexto da sua entrevista, que a iniciativa de manter a Misericórdia foi em grande parte de um dos membros da própria comissão liquidatária que fora nomeada administrativamente depois do 25 de Abril. Pode confirmar esta informação?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“Sim, sim. O Dr. Francisco Pinho achou que era uma pena que se perdesse tudo o que ainda existia, e como ele não podia fazer parte de uma Mesa Administrativa, uma vez que fazia parte da comissão liquidatária, não descansou até arranjar outras pessoas. Aliás, creio que a esposa dele esteve na primeira Mesa (uma vez que ele não podia). Isto para lhe dizer que foi ele quem mais força fez para não se perder todo o espólio que ainda existia e tentar, com um grupo de “carolas”, fazer renascer a Misericórdia. Quando começámos, não fazíamos a ideia do que íamos encontrar!”</i>
5.10. É correcta esta leitura: nestas instituições, o financiamento público não deve substituir o financiamento privado sob pena de o desincentivar?	
Arq. Cravo Calisto	<i>“A ideia que tenho é que desincentiva e cria aquilo que todos nós sabemos: arranjam-se uma série de “tachos” e “tachinhos” e acaba-se por ir vivendo dessa forma, em vez de realmente, não tendo nada, ter de se desenrascar, tentar resolver os problemas e arranjar o dinheiro necessário.”</i>